

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO E A UTILIZAÇÃO
DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EFETIVAÇÃO DO
DIREITO À EDUCAÇÃO**

Rodrigo Gabriel Moisés

Orientadora: Prof^a Doutora Maria João Estorninho

**Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Direito,
na especialidade em Ciências Jurídico-Políticas**

2020

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO E A UTILIZAÇÃO DAS
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Rodrigo Gabriel Moisés

Orientadora: Prof^ª Doutora Maria João Estorninho

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Direito, na especialidade
em Ciências Jurídico-Políticas

Júri:

Presidente: Doutor Dário Manuel Lentz de Moura Vicente, Professor Catedrático e
Presidente do Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Doutora Cristina Maria Machado de Queiroz Leitão, Professora Catedrática
Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa;
- Doutora Maria Eduarda de Almeida Azevedo, Professora Associada
Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa;
- Doutora Maria João Rosário Estorninho Pereira da Silva, Professora Catedrática
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Orientadora;
- Doutora Maria Luísa da Conceição Duarte, Professora Associada com Agregação
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Doutor Luís Pedro Dias Pereira Coutinho, Professor Associado
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Doutor Guilherme Waldemar Goulão Reis de Oliveira Martins, Professor Auxiliar
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Dedico esta tese à minha esposa Geovana.

Juntos, estamos sempre a crescer e a colher os frutos do nosso amor!

Te amo!

AGRADECIMENTOS

À minha família de origem, meus pais Jorge Gabriel Moisés (*in memoriam*) e Cleusa Marques Moisés, principais responsáveis pela minha formação e pelas mais importantes lições de vida; e aos meus irmãos Jorge e Christiane, que também sempre me ajudaram e colaboraram com minha aprendizagem.

À família que, com muita honra, constituí: minha esposa Geovana, companheira de todos os momentos, inclusive nos estudos de Doutorado, sem ela não teria iniciado e tampouco concluído este trabalho; e aos meus filhos Mateus, Mariana e Marcos, as três grandes razões da minha vida, e que se transformaram nos maiores estímulos para que eu busque ser uma pessoa melhor a cada dia e consiga cumprir a nobre missão de ser pai.

Aos amigos, família que escolhemos, que me apoiam e ensinam na “escola da vida”.

A todos professores que passaram por minha vida, seja nas salas ou nos livros, e que serviram de inspiração na minha escolha pela carreira do magistério.

Aos colaboradores da Faculdade Serra da Mesa; todos, nas suas respectivas funções, são essenciais para a realização da nobre missão de educar.

A Deus, por tudo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Quantidade de crianças e adolescentes fora da escola - 2000/2017.....	143
Figura 2 - Ranking conforme o Índice de Liberdade na Educação - 2016. (Continua).....	151
Figura 3 - Ranking conforme o Índice de Liberdade na Educação - 2016. (Continuação) ..	152
Figura 4 - Percentual de distribuição de matrículas entre o setor público e o privado no ensino básico.....	173
Figura 5 - Estrutura Organizacional de Governança Educacional Estratégica da OCDE. ...	191
Gráfico 1 - Análise mundial da evolução das matrículas em instituições privadas no ensino básico.	174
Gráfico 2 - Despesa com o ensino não superior - Portugal Continente.....	206
Gráfico 3 - Evolução das pontuações médias nos domínios do PISA em Portugal face às médias da OCDE.	211
Gráfico 4 - Dispendio público anual em instituições públicas de ensino, por estudante – Brasil e valor médio entre os países-membros da OCDE, 2013 (valor por aluno equivalente ao dólar americano – USD, convertido pela paridade do poder de compra – PPC).....	2412
Gráfico 5 - Variação percentual entre 2009 a 2015 do gasto por estudante e do desempenho do IDEB, por nível de educação.	2423
Gráfico 6 - Porcentagem de estudantes brasileiros que estão abaixo do nível básico de proficiência nas três áreas avaliadas pelo PISA em 2015.....	255
Gráfico 7 - Desempenho no PISA relativamente ao gasto público em educação como percentual do PIB.	256
Gráfico 8 - Evolução no PISA e SAEB - 2000-2015.	257
Gráfico 9 - Diferença de resultados na aprendizagem entre crianças pobres e ricas no Brasil, nas áreas de leitura e matemática.....	258
Gráfico 10- Diferença entre o perfil socioeconômico das escolas públicas e privadas.....	263
Gráfico 11 - Diferença de desempenho em Leitura entre alunos de escolas públicas e privadas.	264
Gráfico 12 - Mudanças no desempenho global em leitura e na variação de desempenho estudantil entre 2000 e 2009.	265
Gráfico 13 - Evolução do número de turmas com contrato de associação – 2015 a 2018. ...	321
Gráfico 14 - Despesa com no ensino particular e cooperativo – Portugal Continente.	321

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Idade de início e fim dos alunos no ensino obrigatório e idade inicial dos alunos no ensino primário (2016).	135
Tabela 2 - Número de alunos matriculados por nível de escolaridade e tipo de instituição de ensino - 2015/2016.	202
Tabela 3 - Valores aplicados por estudantes no Ensino Fundamental (anos iniciais) – Primary, no Ensino Fundamental (anos finais) – Lower Secondary e no Ensino Médio – Upper Secondary – Ano de 2013.....	240
Tabela 4 - IDEB – Resultados e Metas (os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta).....	253
Tabela 5 - Participação do Brasil no PISA (2000-2015).	255
Tabela 6 - Distribuição das matrículas da Educação Básica no Brasil de 2014 a 2018.	262
Tabela 7 - Resultados obtidos por Portugal e Brasil no PISA 2012 e 2015.....	364

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADE	Arranjos de Desenvolvimento de Educação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BM	Banco Mundial
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
CE	Comissão Europeia
CEB	Câmara de Educação Básica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Constituição da República de Portugal
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEPC	Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPIS	Empresários pela Inclusão Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICE	Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
INAF	Índice Nacional de Alfabetização
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ISCED	<i>International Standard Classification of Education</i>
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MEC	Ministério da Educação
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organizações Sociais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria público-privada
PPPE	Parceria público-privada educacional
PROCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIEG	Serviços de Interesse Económico Geral
SIG	Serviços de Interesse Geral
STF	Supremo Tribunal Federal
TPE	Todos Pela Educação
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	4
LISTA DE TABELAS	5
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	6
RESUMO	13
INTRODUÇÃO	15
PARTE I: A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E O FORTALECIMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	22
CAPÍTULO I: AS TRANSFORMAÇÕES DO PAPEL DO ESTADO E O ADVENTO DAS PARCERIAS INTERSETORIAIS	23
1.1 O Estado em constante transformação.....	23
1.2 Ascensão e queda do Estado protagonista e interventor.....	26
1.2.1 O surgimento do Estado moderno	26
1.2.2 A promoção do Estado do bem-estar social	28
1.2.3 O Estado Social em colapso	31
1.3 Em direção a um Estado subsidiário e regulador	32
1.3.1 A crise do Estado: diagnóstico e soluções.....	32
1.3.2 O desenvolvimento do Estado regulador.....	37
1.3.3 A subsidiariedade como medida de atuação do Estado.....	42
1.4 A busca por uma Administração Pública mais eficiente e participativa	45
1.4.1 O aperfeiçoamento da governança pública.....	45
1.4.2 As propostas da New Public Management (NPM).....	48
1.4.3 Uma nova proposta: a New Public Governance.....	51
1.4.4 O impacto das reformas na Administração Pública.....	54
1.5 As parcerias na Administração Pública	58
1.5.1 Uma Administração mais consensual face à ascensão de novos atores	58
1.5.2 Administração concertada e ampliação das parcerias	60
1.5.3 As parcerias público-privadas	62
CAPÍTULO II: O PROCESSO DE EUROPEIZAÇÃO NAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO PORTUGUÊS	68
2.1. O processo de europeização do Estado português.....	68
2.1.1 Breves traços do Estado português.....	68
2.1.2 Os impactos da europeização em Portugal	71
2.2 Reformas administrativas em Portugal.....	73
2.3 Os desafios para a construção de uma nova governança pública	75
2.4 O princípio da subsidiariedade em Portugal.....	77

2.5 As parcerias público-privadas	80
---	----

CAPÍTULO III: AS TENTATIVAS E RESISTÊNCIAS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO..... 84

3.1 A (de)formação do Estado brasileiro.....	84
3.2 O princípio da subsidiariedade no Brasil.....	90
3.3 As iniciativas de reforma administrativa.....	96
3.4 Os avanços e percalços da governança pública no Brasil	103
3.5 As parcerias na Administração Pública brasileira	109

PARTE II: A ATUAÇÃO DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO E NA ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS 115

CAPÍTULO I: A COMPOSIÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO E OS COMPROMISSOS COM A SUA EFETIVAÇÃO..... 116

1.1 A composição do direito à educação	116
1.1.1 A dimensão da educação	116
1.1.2 Os elementos essenciais do direito à educação	119
1.2 O consenso internacional sobre o direito à educação	124
1.3. O ensino obrigatório, universal e gratuito	130
1.3.1 A criação do “Estado educador”.....	130
1.3.2 Fundamentos da obrigatoriedade e da universalidade.....	137
1.3.3 Financiamento da gratuidade.....	139
1.3.4 Os desafios para a universalização da educação obrigatória.....	141
1.4 As liberdades na educação.....	144
1.4.1 Os direitos de liberdade na educação	144
1.4.2 Liberdades de aprender e de ensinar.....	145
1.4.3 Pluralismo, coexistência de escolas públicas e privadas e direito de escolha da escola.....	148
1.4.4 Liberdades reconhecidas no mundo legal, mas pouco efetivadas no mundo real	150
1.5 Educação com qualidade e equidade	153
1.5.1 Qualidade, eficácia e eficiência	153
1.5.2 Equidade e igualdade de oportunidades	155
1.5.3 A intensificação dos processos de avaliação da qualidade nos sistemas educacionais	157
1.5.4 O PISA.....	160
1.5.5 Os desafios para a efetivação de uma educação de qualidade para todos	163
1.6 A necessidade de novos caminhos para a plena efetivação do direito à educação.....	166

CAPÍTULO II: A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ESTRUTURAÇÃO E REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL..... 170

2.1 A estruturação dos sistemas educacionais	170
2.1.1 O público e o privado na composição dos sistemas educacionais.....	170
2.1.2 Escolas públicas e privadas: diferenças e convergências	174
2.2 Liberdade e concorrência como estímulos à melhoria do sistema educacional	177
2.2.1 A adaptação do setor educacional para o “quase mercado”	177

2.2.2 O direito de escolha da escola	180
2.3 Os desafios da governança e da regulação educacional diante de novos cenários.....	184
2.3.1 Colaboração e competição nos sistemas educacionais	184
2.3.2 Descentralização e diversificação nos sistemas educacionais.....	185
2.3.3 A exigência de uma nova governança na educação	188
2.4 O papel do Estado em um sistema educacional plural	191
2.4.1 O “Estado regulador” da educação	191
2.4.2 O “Estado avaliador” da educação	194

CAPÍTULO III: O COMPROMISSO COM O DIREITO À EDUCAÇÃO E A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL.....	197
3.1 As bases jurídicas do direito à educação	197
3.2 Avanços e desafios para a plena efetivação do direito à educação	199
3.2.1 O ensino básico, obrigatório e universal	199
3.2.2 Financiamento da gratuidade	204
3.2.3 As liberdades na educação.....	207
3.2.4 Qualidade e equidade.....	210
3.3 A garantia da pluralidade no sistema educativo português	212
3.4 A natureza dos serviços de educação	217
3.5 Governança e regulação da educação	222

CAPÍTULO IV: O COMPROMISSO COM O DIREITO À EDUCAÇÃO E A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL	226
4.1 O compromisso jurídico com o direito à educação	226
4.2 O (des)compromisso com a efetivação do direito à educação.....	229
4.2.1 O ensino básico obrigatório e universal	229
4.2.2 Financiamento da gratuidade.....	236
4.2.3 As liberdades na educação	245
4.2.4 Qualidade e equidade.....	250
4.3 O público e o privado no sistema educacional brasileiro	259
4.4 A natureza dos serviços de educação no direito brasileiro	268
4.5 Governança e regulação educacional	277

PARTE III: AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS EDUCACIONAIS.....	283
---	------------

CAPÍTULO I: A AMPLIAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	284
1.1 Os estímulos à expansão do setor privado na educação.....	284
1.1.1 Fatores internacionais: uma agenda global para a educação.....	284
1.1.2 Fatores políticos, econômicos e ideológicos.....	286
1.1.3 As formas de privatização ligadas à educação	288
1.2 A ampliação das parcerias público privadas educacionais (PPPEs)	289
1.2.1 O debate e a defesa das PPPEs	289
1.2.2 Os agentes de promoção e interesse nas PPPEs	292

1.2.3 Os caminhos que conduzem a adoção das PPPEs	295
1.2.4 Classificações e tipos de PPPEs	298
1.2.5 Controle das PPPEs	303

CAPÍTULO II: AS EXPERIÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

EDUCACIONAIS EM PORTUGAL.....	307
2.1 A proliferação das PPPEs no contexto europeu	307
2.2 As experiências de PPPEs em Portugal.....	310
2.3 Os contratos do Estado com o setor privado para a oferta da educação pública.....	312
2.3.1 O Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (EEPC)	312
2.3.2 As parcerias por meio dos contratos estabelecidos no EEPC.....	313
2.3.3 O período de transição para o novo EEPC e as divergências sobre a interpretação e aplicação dos contratos de associação	316
2.3.4 O debate jurídico	318
2.3.5 O embate político	320

CAPÍTULO III: AS POSSIBILIDADES DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

EDUCACIONAIS NO BRASIL.....	324
3.1 O debate sobre as PPPEs no Brasil.....	324
3.1.1 Um ambiente desfavorável às PPPEs	324
3.1.2 A atuação do terceiro setor e as possibilidades de parcerias público-sociais na educação	326
3.2.As possibilidades e as experiências de PPPEs	330
3.2.1 As várias formas de parcerias.....	330
3.2.2 A parceria de infraestrutura: o modelo de PPP do município de Belo Horizonte	332
3.2.3 A gestão compartilhada com entidades do terceiro setor	335
3.2.3.1 A experiência do PROCENTRO: a introdução do modelo charter no Brasil	335
3.2.3.2 O projeto de ampla utilização da gestão compartilhada na rede pública do Estado de Goiás	336
3.3 Considerações para a implementação da gestão compartilhada: uma proposta para a criação de “Escolas Parceiras”	340
3.3.1 Possibilidades de expansão do modelo de gestão compartilhada nas escolas.....	340
3.3.2 A governança integrada nas Escolas Parceiras.....	341
3.3.3 A utilização conjunta de profissionais cedidos pelo setor público e contratados pelo regime privado pela OS	343
3.3.4 A utilização dos recursos do FUNDEB no modelo de Escolas Parceiras	345
3.3.5 Demonstração das vantagens do modelo de Escolas Parceiras e seleção da OS.....	345
3.3.6 Segurança jurídica e confiabilidade das relações entre os parceiros	347
4 Uma proposta para a concessão de bolsas de estudos face ao atual quadro educacional e conforme os limites constitucionais	349

CONCLUSÕES.....	355
1 As novas formas de atuação do Estado	355
2 A efetivação do direito à educação.....	358

3 A estruturação dos sistemas educacionais	365
4 As parcerias público-privadas educacionais (PPPEs)	372
REFERÊNCIAS	382

RESUMO

Após diferentes processos de transformação, as propostas para a configuração do Estado moderno têm contemplado uma atuação mais reguladora e subsidiária, que leva à ampliação da utilização de instrumentos de parcerias público-privadas para a realização de atividades de interesse público, como a prestação dos serviços educacionais. Reconhecida como um direito fundamental pelos tratados e acordos internacionais de direitos humanos, além de incorporada na maioria das Constituições nacionais, a efetivação do direito à educação requer um esforço conjunto entre os principais atores responsáveis por sua realização: o Estado, a sociedade e a família. A realização de parcerias entre os setores público e privado para a estruturação de sistemas educacionais mais plurais e para a efetivação plena do direito à educação pode ser considerada um fenômeno global. Enquanto vários países avançam nesse sentido, Portugal e, principalmente, Brasil sofrem impactos parciais dessas mudanças e têm enfrentado resistências políticas e ideológicas na implementação de parcerias com o setor privado para a provisão da educação. Enquanto Portugal demonstra avanços em alguns aspectos de seu sistema educacional, mas com inconstância quanto à garantia das liberdades e da equidade, o Brasil apresenta um quadro educacional ineficiente e injusto. Em ambas realidades, as parcerias público-privadas na educação devem ser melhor utilizadas e consideradas como importantes instrumentos de correção das distorções existentes nos respectivos sistemas educacionais.

Palavras-chave: Estado. Subsidiariedade. Direito à educação. Sistema educacional. Parcerias público-privadas.

ABSTRACT

After different transformation processes, the proposals for the configuration of the modern State have contemplated a more regulatory and subsidiary action, which leads to the expansion of the use of public-private partnership instruments to carry out activities of public interest, such as the provision of education services. Recognized as a fundamental right by international human rights treaties and agreements, and incorporated in most national constitutions, the realization of the right to education requires a joint effort among the main actors responsible for its realization: the State, society and the family. Partnerships between the public and private sectors for structuring more pluralistic educational systems and for the full realization of the right to education can be considered a global phenomenon. While several countries are advancing in this direction, Portugal and especially Brazil suffer from the impacts of such changes and have faced political and ideological resistance in the implementation of partnerships with the private sector for the provision of education. While Portugal demonstrates advances in some aspects of its educational system, but with inconstancy regarding the guarantee of freedoms and equity, Brazil presents an inefficient and unfair educational framework. In both realities, public-private partnerships in education should be better used and can be considered as important instruments for correcting existing distortions in their educational systems.

Key words: *State. Subsidiary. Right to education. Educational system. Public-private partnerships*

INTRODUÇÃO

A importância crucial da educação para o desenvolvimento pessoal e de toda coletividade tornou-se uma afirmação consensual presente em investigações científicas e em discursos políticos. Reconhecida como um direito fundamental pelos tratados e acordos internacionais de direitos humanos, e incorporada na maioria das Constituições nacionais, a efetivação do direito à educação requer um esforço conjunto entre os principais atores responsáveis por sua realização: o Estado, a sociedade e a família.

O compromisso com a efetivação do direito à educação impõe aos Estados três níveis de obrigações: respeitar, proteger e implementar. Essas obrigações exigem que os Estados reconheçam as características essenciais da educação e adotem providências que viabilizem o seu pleno exercício (UNESCO, 2008). Percebe-se, dessa forma, o papel primordial que cabe ao Estado como garantidor do direito à educação, o que não significa que as responsabilidades que competem à família e à sociedade devam ser descuradas. Pelo contrário, os próprios tratados e declarações internacionais relativos ao direito à educação enaltecem a necessária participação desses demais atores para uma correta implementação do direito à educação.

Ademais, desde o final do século XX assiste-se a uma proliferação de propostas e mecanismos que visam aproximar os setores público e privado para a realização conjunta de atividades de interesse público. Com o intuito de construir um novo modelo de Estado, menos intervencionista e centralizador, iniciativas de reformas administrativas priorizaram a criação de instrumentos de participação e parcerias entre o mercado, a sociedade civil e o Estado, com vistas à criação de uma administração pública mais eficiente e democrática. Nesse sentido, vários estudos apontaram que esse processo de transformação das funções do Estado provocou um novo paradigma de relacionamento entre o Estado e os demais atores da sociedade, baseado num ideário de partilha de responsabilidade para a realização dos interesses coletivos (ESTORNINHO, 1996; CHEVALLIER, 2009; GONÇALVES, 2013; ORTIZ, 2007).

Nesse novo cenário, os particulares são chamados a colaborar com o Poder Público na realização de tarefas públicas, incluídas a viabilização de infraestrutura e a prestação de serviços sociais, inclusive na provisão da educação. Contudo, em alguns países, sobretudo com uma maior cultura estatista e conflitos ideológicos, ainda se resiste a essa atuação conjunta entre os setores público e privado e uma composição mais plural dos sistemas educacionais, como são os casos do Brasil e de Portugal.

Brasil e Portugal possuem muitas semelhanças, que vão além da mesma língua. O sistema jurídico de ambos possui influências do sistema napoleônico, o que justifica o apego ao legalismo, enquanto seus modelos de administração pública apresentam características marcantes de burocracia, centralização e patrimonialismo. São países de desenvolvimento intermediário, que têm, progressivamente, aumentado sua importância no cenário internacional. A partir de sua integração à União Europeia, além do consequente processo de europeização, Portugal recebeu um maior impulso de modernização. Já o Brasil, apesar de uma sociedade marcada por enormes desigualdades, possui uma economia forte e com grandes potencialidades de desenvolvimento.

As Constituições brasileiras e portuguesas sempre mantiveram proximidade e influências recíprocas, sobretudo quanto às garantias dos direitos individuais e ao excesso de direitos sociais (MIRANDA, 2001); tanto na Constituição brasileira (art. 205; art. 208, § 2º) quanto na portuguesa (art. 75, nº1), a prestação do serviço de ensino constitui uma tarefa pública necessária, o que obriga o Estado a assumir uma responsabilidade pública de execução, mas que não deve ser entendido como exclusividade ou monopólio da provisão da educação obrigatória e gratuita.

Com o propósito de realizar uma análise referente às complexas relações intersetoriais que provocam os processos de transformação do Estado e dos seus sistemas educacionais, este trabalho propõe realizar um estudo comparado entre as duas realidades, Brasil e Portugal, a partir de uma análise global-local. Nesse sentido, em todas as partes que envolvem tal perspectiva, será feita uma apresentação do contexto internacional relativo a cada tema específico estudado, para, posteriormente, ser realizada uma descrição das realidades apresentadas nos respectivos países.

O presente estudo, por meio de uma ampla revisão bibliográfica, faz referências à legislação e à vasta doutrina existente, além de utilizar dados estatísticos com o objetivo de descrever um retrato dos compromissos firmados e realizados pelos Estados em relação ao direito à educação, à estruturação de seus respectivos sistemas educacionais e à possibilidade de implementação das parcerias público-privadas educacionais como instrumento para efetivação desses compromissos.

As fontes bibliográficas foram selecionadas a partir de um robusto conjunto de autores, conforme a natureza da temática. Pode-se verificar que, enquanto Portugal apresenta uma considerável literatura relativa à participação do setor privado na provisão da educação pública e ao direito de escolha da escola, no Brasil esses temas, além de pouco estudados, não possuem

espaço nos principais meios de divulgação de pesquisa, que priorizam os estudos em defesa da educação estatal.

Por sua dimensão abrangente, a pesquisa possui caráter interdisciplinar, com utilização de conceitos provenientes da ciência jurídica, ciência política, ciências da educação e administração pública, o que demonstra a diversidade e a extensão do problema a ser enfrentado.

O autor reconhece que o desafio e as dificuldades para o desenvolvimento desta pesquisa aumentaram no sentido de que, além da apresentação de uma panorama global sobre diferentes abordagens sobre o tema, a pesquisa se propôs a fazer um estudo comparado relativo entre as duas realidades, sendo que, enquanto a brasileira, apesar de conhecida pelo autor, mostra-se bastante complexa, a de Portugal teve que ser melhor desvendada no decorrer do estudo.

Com o objetivo de situar historicamente as suas mais importantes fases e características, este trabalho se propõe a fazer um breve retrospecto sobre os vários momentos em que o Estado foi tencionado a se adaptar conforme os anseios e as orientações de cada época, para, posteriormente, apresentar as principais direções que têm sido apontadas para o papel do Estado na atualidade¹, com repercussão na estruturação da administração pública e nas suas relações com outros atores, bem como nas formas e nos instrumentos disponibilizados para a construção do bem comum, para identificar as repercussões mais recentes dessas mudanças nas formas de composição e gestão dos sistemas educacionais e na efetivação do direito à educação.

A tese é estruturada em três grandes partes. Todas apresentam um panorama global do respectivo tema abordado; em seguida, são feitas as análises referentes aos contextos específicos de Portugal e Brasil.

Na primeira parte, o capítulo inicial faz uma breve descrição sobre os constantes processos de transformação vivenciados pelo Estado moderno, até chegar aos modelos mais contemporâneos que favorecem uma concepção de Estado regulador e subsidiário. São apresentadas teorias e propostas que visam mudar o paradigma da administração pública, para torná-la mais eficiente, como a *New Public Management*, bem como com vistas a aperfeiçoar a governança pública, em um ambiente plural de participação de vários atores na realização de tarefas públicas, como a *New Public Governance*. São apresentadas as bases de uma

¹ Para Dalmo Dallari, em obra que trata das perspectivas futuras para o Estado, “podemos levar em conta os dados do passado e devemos mesmo procurar conhecê-los bem, para melhor compreender o presente. Mas o ponto de partida para as predições há de ser a atualidade, tudo aquilo que exerce influência agora e como exerce presentemente essa influência” (DALLARI, 2010, p. 59).

administração consensual e concertada, que levam à ampliação da utilização de instrumentos de parcerias público-privadas. Posteriormente, nos capítulos seguintes, são avaliados os impactos desses processos tanto em Portugal como no Brasil, que, devido às suas características administrativas históricas, repercutem na formação de um modelo híbrido de administração, com elementos da tradicional burocracia e o acréscimo de traços próprios de uma gestão gerencialista, além de iniciativas de governança integrada.

Já a segunda parte inicia-se com a apresentação dos elementos essenciais que constituem o direito à educação a partir dos principais tratados e declarações internacionais, bem como os compromissos estabelecidos para que sejam plenamente efetivados pelos Estados. Dessa forma, considerando o conteúdo essencial do direito à educação, o presente trabalho se propõe a estudar os seus principais componentes, comuns tanto nos documentos internacionais como nos ordenamentos jurídicos nacionais, quais sejam: a) a *obrigatoriedade, universalidade e gratuidade da educação em seus níveis mais básicos*, tendo em vista sua indispensabilidade tanto para o desenvolvimento da individualidade quanto para a coesão social e crescimento de toda a coletividade; b) os *direitos de liberdade na educação*, que compreendem a liberdade de aprender e ensinar, que, para sua completude, exigem o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, e o reconhecimento da primazia dos pais pela direção e escolha da educação de seus filhos; e c) a *garantia de qualidade e equidade na educação*, a fim de assegurar o cumprimento integral de seus compromissos e viabilizar oportunidades iguais, para que todos possam se desenvolver plenamente.

Ressalta-se que o direito à educação a ser trabalhado nesta pesquisa será sempre o que compreende o seu nível elementar, inferior ou básico², caracterizado como obrigatório,

² A ISCED - *International Standard Classification of Education*, adotada no Brasil como Classificação Internacional Normalizada da Educação - CINE, e em Portugal como Classificação Internacional Tipo da Educação - CITE, é uma classificação dos níveis educativos desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), destinada a permitir a comparação de estatísticas e de políticas educativas entre sistemas educativos diferentes. A classificação ISCED de 2011 consiste em nove níveis de educação. Portugal e Brasil possuem uma classificação de níveis educacionais bem próximas. A ISCED, aplicada ao sistema educacional brasileiro, corresponde ao seguinte: educação infantil - nível 0 - creche e pré-escola, ou educação infantil; educação primária - nível 1 - anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano); primeiro nível da educação secundária - nível 2 - anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano); segundo nível da educação secundária - nível 3 - ensino médio e educação profissional técnica de nível médio, na forma articulada com o ensino médio; ensino pós-médio não terciário - nível 4 - educação profissional técnica de nível médio, na forma subsequente; educação terciária de ciclo curto - nível 5 - cursos sequenciais de formação específica; nível de bacharelado ou equivalente - nível 6 - bacharelado, licenciatura e cursos superiores de tecnologia; Cursos de especialização – pós-graduação *lato sensu*; nível de mestrado ou equivalente - nível 7 - mestrado acadêmico e mestrado profissional; nível de doutorado ou equivalente - nível 8 - doutorado (UNESCO, 2016, p. 65-66).

universal e gratuito³ no âmbito do direito internacional, assimilado pela grande maioria dos sistemas jurídicos nacionais ocidentais.

Cabe ainda explicar que, apesar de haver uma distinção de sentidos entre as expressões “educação” e “ensino”, uma vez que a primeira é entendida no seu sentido amplo, como um direito fundamental para o desenvolvimento da personalidade, podendo ser utilizados vários métodos e em diferentes ambientes (familiar, escolar, cultural, religioso, profissional, etc.)⁴, por outro lado, o ensino tem o sentido de transmissão de conhecimentos por meio da instrução, consistindo em uma das formas, certamente a predominante, de desenvolvimento da educação; contudo, ambos os termos serão aqui utilizados como semelhantes ou complementares, assim como são empregados no ordenamento jurídico brasileiro.⁵

No Capítulo I dessa segunda parte, o conteúdo do direito à educação é descrito desde uma perspectiva histórica até uma análise mais contemporânea, relativa aos principais compromissos internacionais assumidos pelos Estados e os desafios para suas concretizações.

Em seguida, no Capítulo II, é apresentado um estudo sobre a atuação do Estado na estruturação dos sistemas educacionais, que podem ser mais plurais, com o reconhecimento e apoio do poder público ao ensino privado, ou predominantemente estatais. São descritas as diferenças e os objetivos das escolas públicas e privadas; e é feita a defesa da necessária integração de ambas instituições nos sistemas educacionais, tanto em um formato de colaboração, quanto de concorrência e livre escolha, que permitam o aperfeiçoamento e a

³ Diferentemente da educação superior, que condiciona seu acesso conforme as capacidades individuais e tem sua gratuidade relativizada.

⁴ Esse entendimento amplo de educação encontra-se solidificado nas legislações educacionais espalhadas pelo mundo. No caso da legislação brasileira, aparece tanto na sua Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 205, que confirma a essência da educação para o desenvolvimento da pessoa, para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, quanto na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), que em seu artigo 1º dispõe de forma mais detalhada que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Da mesma forma, em Portugal, a Constituição de 1976, em seu artigo 73º, n. 2, assevera que a educação deve ser realizada através da escola e de outros meios formativos, enquanto a Lei 46/62, Lei de Bases do Sistema Educativo, em seu artigo 1º, nº 2, define que o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação.

⁵ No Brasil, tanto na Constituição como nas leis infraconstitucionais, o uso dos termos se confunde. Conforme observa Nina B. S. Ranieri, em comentários sobre a Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), “como ocorre por todo o texto da lei, os vocábulos ‘educação’, ‘ensino’ e os adjetivos que eles derivam são empregados sem maiores preocupações técnicas. Nalgumas vezes aparecem como sinônimos (v.g. ao se referir indistintamente a instituições de ensino e instituições de educação superior, cf. artigos 44, I e III; 49, 50, 51, etc; a sistemas de ensino e a instâncias educacionais, no art. 8º etc.); noutras como noções complementares, etapas de um mesmo processo (v.g. ‘a educação superior tem por finalidade [...] comunicar o saber através do ensino’ cf. inciso IV, do citado artigo 43)” (RANIERI, 2000, p. 166-167).

melhoria da qualidade do ensino. Nessa proposta de composição de um sistema educacional plural, o Estado deve aperfeiçoar sua governança e sua função reguladora.

Nos Capítulos III e IV são feitas as análises a respeito dos compromissos realizados por Portugal e Brasil no que se refere ao direito à educação, a partir de um estudo de como esse direito é tratado nas respectivas legislações e no que se refere ao cumprimento de metas e objetivos estabelecidos de forma nacional ou supranacional. De forma concomitante, com base em dados estatísticos e relatórios que apresentam um diagnóstico de cada sistema educacional, é apresentado o nível de efetivação de cada um dos elementos componentes do direito à educação em cada país, bem como de que forma o Estado tem atuado na composição e governança de seus sistemas educacionais.

Por fim, na terceira parte, é realizado o estudo sobre as possibilidades de utilização das parcerias público-privadas educacionais (PPPEs). Seguindo o modelo proposto para todo o trabalho, também nessa parte é feita uma investigação sobre a expansão das PPPEs no contexto internacional, com descrição de suas causas de ampliação e modalidades. Em seguida, é descrita a experiência de Portugal em PPPE, com ênfase para os contratos de associação, e as possibilidades de expansão desse mecanismo no Brasil, ainda bastante limitado por circunstâncias jurídicas e políticas. A pesquisa apresenta ainda propostas para a implantação de PPPEs no Brasil, a partir da realidade jurídica e do quadro educacional existentes.

As análises relativas a Portugal levam sempre em consideração o contexto europeu em que está inserido, o que influencia consideravelmente suas políticas educacionais. Já as avaliações da realidade brasileira, por ser mais complexa e apresentar maiores dificuldades, são feitas com maior detalhamento.

Ao lado de uma descrição teórica sobre o tema, o estudo tem uma preocupação prática, sobretudo quanto à realidade brasileira, na medida em que busca compreender seus problemas e indicar as possibilidades de superação, ao procurar decifrar as estruturas existentes e apontar os caminhos de mudança.

A pesquisa busca demonstrar que, ultrapassada a fase de reconhecimento da educação obrigatória e gratuita como um direito fundamental e os recentes progressos no que tange à sua universalização, os desafios apresentados consistem em efetivar o direito à educação em sua integralidade, em todos os seus elementos essenciais, sobretudo no que tange à liberdade de escolha, qualidade e equidade. Nesse sentido, diante de um contexto global de alteração das formas de atuação e do papel que compete ao Estado na configuração dos sistemas educacionais, a utilização de parcerias público-privadas educacionais se apresenta como um poderoso instrumento, com base nos fundamentos de colaboração intersetorial, para dar

efetividade plena ao direito à educação e a uma configuração mais plural e democrática dos sistemas educacionais.

PARTE I
A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E O FORTALECIMENTO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS

CAPÍTULO I

AS TRANSFORMAÇÕES DO PAPEL DO ESTADO E O ADVENTO DAS PARCERIAS INTERSETORIAIS

1.1 O Estado em constante transformação

Investigar sobre a evolução e os diversos modelos de Estado que se desenvolveram no percurso da história, até alcançar uma descrição de suas atuais características e tendências, é tarefa complexa que remonta a estudos do seu processo de constantes transformações, o que serve de fundamento para a identificação das particularidades e das formas de atuação do Estado na contemporaneidade, bem como a formulação das possíveis tendências face seu contínuo desenvolvimento (DALLARI, 2009).

As características de determinado Estado sujeitam-se às vicissitudes e aos atributos do universo político, social, econômico e cultural em que se insere no momento, bem como ao desenvolvimento histórico que o antecede (JUSTEN FILHO, 2015).⁶

Da mesma forma, o papel que o Estado assume em determinado período deve influenciar nas formas de organização e de atuação a serem adotadas pela administração pública para a prossecução do interesse público (ESTORNINHO, 1996).

As profundas transformações pelas quais vem passando tal entidade e sua forma de governança nos últimos anos produzem alterações significativas no ordenamento jurídico. Além dessa dimensão normativa, percebe-se também uma mudança cultural pertinente à compreensão sobre as funções e formas de relacionamento do Estado contemporâneo com os demais setores, sobretudo o mercado e a comunidade (MODESTO, 2011).

A mudança cultural é percebida nas crescentes reivindicações por novas formas de controle social sobre as atividades públicas, na revalorização da participação do setor privado, com ou sem fins lucrativos, na prestação de atividades de interesse público e respectiva absorção de seus valores como a cobrança por resultados, que é comumente praticada no mercado, além da conjugação de esforços, própria das organizações da sociedade civil, consubstanciando uma nova forma de ação pública que busca maior transparência e eficiência.

⁶ Neste mesmo sentido, Odete Medauar escreve que “o modo de ser e de atuar do Estado e os seus valores repercutem na configuração dos conceitos e institutos do Direito Administrativo” (MEDAUAR, 2015, p. 43). Já Gaspar Ariño Ortiz assevera que “El derecho público - especialmente el Derecho administrativo - sólo se entiende a la vista de la sociedad sobre la que se proyecta. Sin el conocimiento de ésta, sin tomar conciencia de cuáles son las ideas que presiden la vida social y política en cada momento histórico, no se entienden bien los conceptos jurídicos ni las leyes que imperan en esse momento” (ORTIZ, 1997, p. 19).

Por consequência, no aspecto da produção científica alastra-se a defesa de uma nova forma de atuação da administração pública, mais eficiente e transparente, que impõe um rompimento com a concepção autoritária e centralizadora de Estado, fazendo-se necessário construir novas interpretações e instrumentos que permitam e incentivem o Estado a agir de forma consensual e em parceria com os demais atores sociais.

Essas constantes mutações, conforme demonstra a história, dão continuidade à dinâmica cíclica representada pelo passado, quando o Estado passou por suas fases absolutista, liberal e social, chegando em tempos atuais de reformulação de seus paradigmas, enfrentando suas sucessivas crises com novos modelos de organização e redefinição de suas funções em busca de soluções aos desafios apresentados, conforme as especificidades próprias do momento e de cada Estado.⁷

Conforme ensina Jorge Miranda (2002), não há como o Estado estagnar-se em uma fórmula pronta e acabada, pois está sempre em constante adaptação e transformação, “através de várias fases de desenvolvimento progressivo (às vezes regressivo); os fins a que se propõe impelem-no para novos modos de estruturação e eles próprios vão-se modificando e, o mais das vezes, ampliando” (MIRANDA, 2002, p. 23).

Considerando a inevitabilidade e existência permanente do Estado⁸, com seus elementos formais caracterizadores no objetivo precípua de promoção do bem comum, são pertinentes as observações de Streck e Moraes (2006, p. 21-22):

A ‘necessidade’ do Estado, por assim dizer, que faça a interdição, a ruptura, entre civilização e barbárie, o que traduziu em um rompimento histórico-paradigmático, depois de sístoles e diástoles representadas pelas formas liberal e social, com o contraponto das experiências socialistas, tem o desafio, contemporaneamente, de responder às novas necessidades e enfrentar os novos dilemas, caracterizadas pelo epíteto que a tradição cunhou do século XX em diante: o Estado Democrático de Direito, que busca assegurar as conquistas modernas e resgatá-las naquilo que ainda está incumprido, enfrentando, inclusive, suas próprias dificuldades frente às transformações operadas por novas formas de vida.

⁷ Para Menezes (1965), as várias formas de Estado não seguem um curso ordenado, tendo diversas vezes se manifestado em períodos descontínuos. Não se pode, dessa maneira, delinear cronologicamente, uma ordem histórica dos modelos de Estado que tenham existido sucessivamente. Para resultados didáticos, faz-se a diferenciação entre vários períodos da história, sem a possibilidade de caracterizar definitivamente o Estado em cada época. Isto, no entanto, precisa ser realizado para melhor assimilação da evolução do Estado, servindo também como um recurso acessório para uma fixação dos modelos de Estado. Neste mesmo sentido, Jellinek (1954) aponta que um Estado particular não deve ser entendido como um fenômeno isolado, pois recebe influências de relações passadas e atuais dos demais Estados, ou seja, a evolução total das instituições dos Estados, sendo que o problema dos estudos de uma teoria geral do Estado consiste em buscar os elementos típicos nos fenômenos do Estado e as relações em que se encontram.

⁸ Apesar de teorias que propugnam o fim do Estado, concorda-se aqui com Dallari (2010), para quem estas se apresentam como ideal utópico, sem apoio na realidade, não havendo elementos que permitam indicar uma possível extinção do Estado.

Percebe-se assim, que as opções jusfilosóficas e políticas sobre o melhor Estado ou o Estado possível “tem como premissa um mal-estar socioeconômico, que impulsiona uma ação política que logo se reverte em uma formulação pragmática renovadora da relação homem e Estado em vigor” (ALÁRCON, 2014, p. 142).

Impulsionadas pelas rápidas e profundas modificações da sociedade, as discussões sobre as transformações do papel do Estado se intensificaram nas últimas décadas. Para Bresser-Pereira (2001), durante a década de 1980, com a ampliação da crise de endividamento internacional, as discussões sobre a reconfiguração do papel do Estado pautaram-se no ajuste estrutural ou fiscal e as propostas de reformas foram voltadas para o mercado. Na década seguinte, apesar da permanente preocupação com o ajuste estrutural, a atenção foi direcionada para a reforma administrativa do Estado e a busca de sua eficiência. Já no século XXI, a preocupação maior se direciona para os desafios de remodelação do Estado em um mundo globalizado, com novas tecnologias e maior integração entre as nações e seus povos.

Desta forma, o processo de reconstrução do Estado contemporâneo se depara com novos desafios a serem enfrentados, que se manifestam de duas formas: internamente, com o advento de uma sociedade mais informada e exigente; e externamente, face ao processo de globalização, estreitamento e integração das relações que pressionam por aumento de eficiência e redução de seus custos, obrigando os Estados a buscarem novas soluções e a se modernizarem. Essas exigências precisam ser cumpridas, sob pena de os Estados serem continuamente enfraquecidos diante deste novo contexto de competição global, em um cenário em que tal entidade enfrenta constantes acusações por sua incapacidade em atender as crescentes demandas da sociedade.

Como adverte Moreira Neto (2005), em estudo que analisa as transformações e o novo papel do Estado na pós-modernidade, a competição atual entre os Estados se estabelece entre as sociedades, prioritariamente focada nos seguintes tipos de eficiência: econômica, associada à eficiência política nas suas relações internas e externas; administrativa, na realização de políticas públicas; e também social, com o objetivo de diminuir a exclusão econômica e possibilitar a qualidade dos bens e serviços que devem ser disponibilizados ao cidadão.

As incertezas sobre a forma de reordenação do papel do Estado e de suas relações com os demais setores da sociedade passou a constituir, a partir das últimas duas décadas do século XX, uma preocupação constante em vários países, além de repercutir nas formas de elaboração de políticas e provisão de serviços públicos, como é o caso da prestação dos serviços educacionais, que, com o objetivo de dar respostas às crescentes cobrança por maior eficiência

e resultados, passaram a receber propostas de descentralização, incremento de parcerias, liberdade de escolha dos serviços, modelos de terceirização e contratualização, além de novas formas de responsabilização (BARROSO, 2005).

Ao procurar descrever, a partir de observações de comportamentos passados e contemporâneos, um panorama genérico das formas de atuação do Estado no contexto do mundo ocidental e as tendências que deverão conformar o seu porvir, procura-se adotar um tratamento científico e interdisciplinar, capaz de levar à indicação dos possíveis caminhos que se apresentam para que o Estado contemporâneo possa cumprir seus compromissos⁹, sobretudo quanto ao seu dever de efetivar o direito à educação.

1.2 Ascensão e queda do Estado protagonista e interventor

1.2.1 O surgimento do Estado moderno

O Estado dotado de um poder próprio independente de quaisquer outros poderes inicia-se na segunda metade do século XV, na França, Inglaterra e Espanha, alastrando-se posteriormente para outros países europeus, após a fragmentação do sistema feudal. Entre os elementos que caracterizam esse novo Estado, destacam-se o surgimento de sua plena soberania, com autonomia, e criação da distinção entre Estado e sociedade civil, embora esse seja expressão desta¹⁰.

⁹ Conforme Dalmo Dallari, o estudo sobre estas predições do Estado deve orientar “os que, direta ou indiretamente, tomam posições políticas, permitindo a cada um proceder às suas escolhas conhecendo as prováveis consequências de cada opção” (DALLARI, 2010, p. 39-40). Ao apontar um caminho para o Estado, leva-se em conta a lição de Vilanova, para quem “a determinação do Estado possível, em consequência do Estado real, tem de ser o problema da Teoria do Estado” (VILANOVA, 1953, p. 184).

¹⁰ Sobre a dicotomia Estado/sociedade civil, Norberto Bobbio (1999) ensina que historicamente essa relação sofreu constantes e diferentes considerações. Para a concepção jusnaturalista, a partir do pensamento de Thomas Hobbes, a *societas civilis*, na medida que é antítese do estado de natureza e constituída mediante um pacto, é uma sociedade artificial. Com Hegel, muda-se essa visão, pois foi conferida centralidade à ideia de sociedade civil, que passa a representar o primeiro momento de formação do Estado jurídico-administrativo. A partir desse sistema, Karl Marx identificou a sociedade civil como o espaço das relações econômicas, que serve de base material para o Estado moderno, fazendo surgir a concepção de sociedade civil como termo ligado ao Estado, ou sistema político. A tradição moderna passou a utilizar a expressão “sociedade civil” como um termo oposto ao do Estado, mediante um conceito negativo, como “esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”. Essa distinção decorre do ideal burguês de consagração de direitos naturais independentes e opostos ao Estado; essa “contraposição entre a sociedade e o Estado que alça voo com o nascimento da sociedade burguesa é a consequência natural de uma diferenciação que ocorre nas coisas e, ao mesmo tempo, de uma consciente divisão de tarefas, cada vez mais necessária, entre os que ocupam da ‘riqueza das nações’ e os que se ocupam das instituições políticas (BOBBIO, 1999, p. 33-49).

Enquanto, na Idade Média, o poder político permanecia em mãos privadas, com os senhores feudais¹¹, a partir do Estado moderno e da economia de mercado procurou-se formalizar uma separação relativa entre tais poderes. Com isso, estabelecia-se a dicotomia público/privado ou sociedade política/sociedade civil (GRUPPI, 1980).

Como primeira consequência da criação desse Estado moderno, observa-se a concentração de poderes nas mãos dos monarcas, originando os Estados absolutistas, em que reis se tornaram senhores dos Estados, com poderes plenos, conforme a teoria de Thomas Hobbes¹². Dessa forma, o homem, nessa experiência inicial de Estado moderno absolutista, passa de servo do senhor feudal do regime anterior para servo do rei.

O absolutismo, que cessa convencionalmente com a Revolução Francesa de 1789, inaugura uma nova fase do Estado moderno. Com forte influência das ideias de Locke e Rousseau¹³, surge o Estado liberal e democrático, que passa a impor limitações ao poder do Estado e garantir liberdades civis, surgindo a concepção de Estado mínimo com funções precípuas de garantir a paz e a segurança, sendo inadmissível qualquer intervencionismo estatal que extrapole essas tarefas, pois tende a enfraquecer a independência e a iniciativa individual¹⁴, bem como comprometer o desempenho natural da economia.¹⁵

O Estado liberal, considerado por muitos como o primeiro modelo de Estado de Direito, fortalece a concepção de separação entre o Estado e a sociedade, com o dogma de que

¹¹ O Estado medieval caracteriza-se pela “confusão que se fazia entre os direitos público e privado. Dessa confusão resultava que o proprietário de terras se investia de direitos soberanos sobre todas as pessoas residentes nos seus domínios. O direito patrimonial das grandes famílias foi pouco a pouco assimilando o poder administrativo do Estado, surgindo daí uma entidade intermediária entre o Rei e o indivíduo: o feudo ou comuna” (MALUF, 2016, p. 140).

¹² Para Hobbes (2014), por meio do contrato social os homens abdicam de seus direitos naturais, outorgando plenos poderes ao Estado, para que este possa estabelecer a ordem e a paz no convívio social.

¹³ John Locke, que inaugura o liberalismo político, defende em seu *Dois Tratados sobre o Governo Civil*, de 1690, que o pacto de consentimento serve justamente para preservar e consolidar os direitos existentes no estado de natureza. Enquanto o pensamento de Hobbes vem amparar o absolutismo, em Locke encontramos a formulação do Estado liberal, que nasce limitado pelos direitos naturais fundamentais como a vida, a liberdade e a propriedade. Já Jean Jacques Rousseau, que publica o *Contrato Social* em 1762, afirma que pelo pacto os indivíduos renunciam os seus próprios interesses em favor da sociedade, possuidora do poder político legítimo que, assimilando a vontade geral de forma democrática, estabelece o contrato social em favor da coletividade.

¹⁴ A concepção negativa do Estado e sua necessária redução e respeito às liberdades individuais teve também no filósofo e economista britânico John Stuart Mill, um de seus principais defensores, principalmente em sua obra *Sobre a Liberdade*, publicada em 1859.

¹⁵ O pensador que lançou as principais bases do liberalismo econômico é Adam Smith, que, em sua obra *A riqueza das nações*, de 1776, defendeu as seguintes ideias: a fonte de toda a riqueza é o trabalho; a organização da economia deve ser realizada de forma espontânea na sociedade, onde o homem realiza suas vontades conforme seus interesses individuais; os governos devem conceder liberdade total à produção nacional e ao comércio internacional. Os mecanismos de mercado, a divisão do trabalho, a lei da oferta e da procura, a livre concorrência e os desejos individuais se articulam de forma não consciente, na famosa figura da “mão invisível” reguladora espontânea da sociedade e do mercado.

a liberdade é princípio fundamental para se alcançar o progresso social e econômico, sendo indevida a interferência da atuação do Estado no domínio privado. Dessa forma, a dicotomia entre Estado e sociedade, advinda do período absolutista, atinge na época liberal o seu apogeu, evidenciando-se o monopólio do Estado na atuação do interesse público, enquanto se assegura à sociedade a atuação dentro do interesse privado (GONÇALVES, 2008; AZEVEDO, 2009).

O fortalecimento dessa diretriz de separação entre o público e o privado, o Estado e a sociedade, vem corporificar o monopólio estatal do poder político e da administração pública, excluindo os demais atores sociais na realização do interesse público. Já a sociedade se transforma no ambiente das liberdades e busca pelos interesses privados, com espaços e formas de atuação bem distintos, onde não se admitem intromissões recíprocas (AZEVEDO, 2009).

Para Dallari (2009) o Estado liberal, com sua concepção de intervenção mínima na vida social, trouxe alguns benefícios, destacando-se: progresso econômico acentuado, com a criação de condições para a revolução industrial; valorização do indivíduo, com a conscientização da importância da liberdade humana; e desenvolvimento de técnicas de poder, com a substituição do poder pessoal pelo poder legal.

Contudo, o mesmo autor observa que esse modelo também fez nascer as circunstâncias para sua superação, pois, de um lado, permitiu que a valorização do indivíduo chegasse a um “*ultra-individualismo*, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos” (DALLARI, 2009, p. 280), e de outro lado deixou de proteger os mais fracos, que passaram a ser vítimas de uma crescente injustiça social: “concedendo-se a todos o *direito* de ser livre, não se assegurava a ninguém o *poder* de ser livre” (DALLARI, 2009, p. 280).

1.2.2 A promoção do Estado do bem-estar social

A passagem da fórmula liberal do Estado mínimo para o Estado social inicia-se no final do século XIX, quando o Estado passa a ser pressionado a investir na segurança social, realizando prestações públicas aos cidadãos (BONAVIDES, 2014).

A sociedade havia se transformado com a ampliação das liberdades individuais: a escravidão fora abolida, a educação estendida, o direito de voto ampliado, assim como as manifestações e associações, criando novas demandas e responsabilizações aos Estados.

Já a Revolução Industrial trouxe como consequência a formação de uma massa proletariada, que passou a discutir questões de condições de trabalho, causa maior da luta marxista¹⁶ que começava a ser difundida pela Europa.

Somado a tudo isso, emergem problemas urbanos como saúde, transporte, moradia e segurança pública. São esses novos desafios que fazem surgir a concepção do Estado do bem-estar social, ou *Welfare State* na nomenclatura americana, ou Estado Providência, *État Providence*, no francês.¹⁷

A representação constitucional do Estado do bem-estar foi inicialmente formulada nas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar, na Alemanha, de 1919, espalhando-se por todo mundo ocidental, sem apresentar uma natureza homogenia, uma vez que seu conteúdo se adaptou conforme as peculiaridades do momento e do local, porém, com uma especificidade que lhe concede uma mesma identidade: a maior intervenção do Estado e sua promoção de serviços. Nesse modelo, “há uma garantia cidadã ao bem-estar pela ação positiva do Estado como afiançador da qualidade de vida do indivíduo.” (STRECK, 2006, p. 150).

Outros fatores históricos sucederam-se no projeto de fortalecimento e aumento das funções do Estado. A crise econômica de 1929 e a depressão trouxeram embutida a necessidade de uma economia interventiva em que se fortalece a ação governamental que move a política social e o *New Deal*¹⁸ americano, com políticas de nacionalizações implementadas após a Segunda Guerra Mundial. Em consequência, “das ruínas da Guerra emergiu um poderoso Estado Administrativo, que, pelos seus próprios meios, se propôs cuidar da existência e do bem-estar dos cidadãos” (GONÇALVES, 2008, p. 44).

No plano econômico, a transformação no viés intervencionista do Estado o faz assumir responsabilidades organizativas e diretivas no conjunto da economia¹⁹, campo este que não era controlado pelo poder público, por ser pertencente à iniciativa privada (ESTORNINHO, 1996).

¹⁶ O Marxismo, entendido como doutrina elaborada por Karl Marx (1818-1883), entre outras teses e concepções, propõe a substituição do Estado burguês por uma ditadura do proletariado como etapa de transição e socialização de todos os meios de produção para uma pretensa extinção da divisão de classes e do próprio Estado.

¹⁷ Sobre o uso dessas expressões, “é frequente designado modelo de Estado Social como sendo um Estado Providência ou Estado Assistencial, Estado Administração ou Estado Constitutivo. A expressão Estado de bem-estar (*Welfare State*) é, por isso, apenas mais uma expressão dentro do conceito mais amplo de Estado Social, que acentua sobretudo os aspectos econômicos deste modelo de Estado produtor de bens e prestador de serviços.” (APOLINÁRIO, 2016, p. 60).

¹⁸ O *crash* da Bolsa de Nova York e a grande depressão econômica impulsionaram esse movimento, principalmente após a eleição do Presidente Franklin Roosevelt nos EUA.

¹⁹ A impulsão dessas medidas intervencionistas se deve à adoção das políticas econômicas keynesianas, criadas por John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês que apregoava a necessária implantação de uma economia administrada, confiando na ação planificadora do Estado. Segundo ele, a política fiscal deveria ser

Enquanto, no liberalismo, a regra geral era de não intervenção como forma de proteção do cidadão, contentando-se este com a supervisão dos acontecimentos sociais com uma atuação esporádica do poder público, no Estado social exigia-se essa intervenção como requisito necessário à felicidade individual, com o consequente crescimento estatal (ESTORNINHO, 1996).

A denominação "Estado Social" veio a revelar uma nova visão política do Estado, em que ele não deveria mais se limitar, como sustentava a doutrina liberal, a corrigir pontualmente as anomalias mais graves do mercado e da comunidade, mas assumir também a obrigação de ajustar a ordem social, com a promoção da igualdade entre as classes sociais, assegurando aos cidadãos a obtenção do bem estar econômico, assim como o acesso a bens culturais e à seguridade social (APOLINÁRIO, 2016).

Essa era do Estado do bem-estar social é caracterizada como o período em que se fortalece a onipresença do Estado ²⁰, com a diminuição das atribuições e responsabilidades da iniciativa privada.

Com o aumento de suas funções e atividades ²¹, consequentemente fez-se necessário também ampliar a estrutura administrativa do Estado, visando atender às crescentes demandas. É nesse contexto que surgem também as propostas de estruturação do aparelho do Estado com a implantação de reformas burocráticas (BRESSER-PEREIRA, 2005), como tentativa de profissionalizar e controlar as atividades administrativas.

utilizada como um instrumento de ativação da economia, sendo a implantação de obras públicas em larga escala a força motriz do desenvolvimento, bem como solução para a recessão e o desemprego. Para Keynes, o pomo da discórdia das políticas liberais diz respeito à sua incapacidade de proporcionar o pleno emprego, bem como a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza. Ao seu ver, o Estado deveria desenvolver mecanismos eficientes no sentido de refrear o ímpeto consumista do ser humano, através do uso de um vigoroso sistema de tributação ou por meio de fixação de juros. Para Keynes, a ampla socialização dos investimentos seria a única forma de assegurar o pleno emprego. Ressalta ainda que o individualismo, purgado de seus defeitos e abusos, seria a melhor salvaguarda da liberdade pessoal e da variedade da vida. Siro Lombardini escreve que “é com J. M Keynes, nomeadamente com a publicação da sua famosa *Teoria geral do emprego, juro e moeda*, que se supera, pela primeira vez e de forma decisiva, a interpretação da política económica liberalista” (LOMBARDINI, 1998, p. 917).

²⁰ Para Maria João Estorninho, “a questão de saber quais são exactamente as funções da Administração torna-se agora especialmente complexa, porque em bom rigor a Administração Pública tende a ocupar-se praticamente de tudo, desenvolvendo a sua actividade em todos os setores da vida económica e social” (ESTORNINHO, 1996, p. 37).

²¹ Conforme leciona Paulo Bonavides sobre esta ampliação da atuação estatal, “os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervêm na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises económicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio económico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, a área da iniciativa privada.” (BONAVIDES, 2014, p. 208).

Esse modelo trouxe resultados positivos para a sociedade, com melhoria das condições de vida e democratização de benefícios sociais (educação, saneamento, previdência, etc.), além de aumento da expectativa de vida. Essas conquistas trouxeram mais obrigações e ônus para o Estado, exigindo aumento de estrutura e da despesa pública, criando uma situação inevitável de desequilíbrio econômico-financeiro nessas realidades.

1.2.3 O Estado Social em colapso

A partir da segunda metade do século XX, a multiplicação da população, somada às numerosas prestações assumidas diretamente pelo Estado, contribuíram decisivamente para o fenômeno denominado “crise fiscal”, acarretando o aumento do *déficit* público, bem como a impossibilidade do cumprimento de tantas obrigações que passaram a ser postergadas ou desempenhadas com pouca eficiência.

Nos países periféricos e pouco desenvolvidos que também buscaram esse modelo, o seu questionamento foi ainda maior, pois, apesar da promulgação de Constituições sociais, a execução dessas políticas nesses locais ficou longe de ser concretizada, ficando a população, em sua maioria, à margem de qualquer amparo público, apesar das várias promessas e compromissos feitos pelo Estado.

Sentindo-se acolhidos e protegidos pelas promessas assistenciais, os cidadãos passaram a ser cada vez mais reivindicadores de direitos e prestações estatais, abdicando, inclusive, de suas responsabilidades históricas, como a educação de suas crianças, aguardando que todos os seus problemas fossem resolvidos pelo Estado.

Com fundamento em uma ideologia igualitária, o Estado passou a expandir suas ações assistencialistas, acarretando maiores expectativas na população e um significativo aumento nas demandas a serem solucionadas, gerando uma consequente dificuldade de apresentar as devidas respostas, tanto pela sobrecarga de reivindicações quanto pela própria falta de recursos disponíveis (REGONI, 1998, p. 405).

Nos anos finais do século XX, a crise do paradigma do Estado Social apresentou-se latente. Além da constatação da exiguidade de recursos financeiros face ao excesso de compromissos assumidos e a uma sociedade cada vez mais ávida e dependente da ação estatal,

soma-se ainda a derrocada das experiências socialistas²², criando-se, assim, um ambiente propício para uma rediscussão das formas de atuação do Estado.

Mas, além de uma crise fiscal do Estado, a crise do *Welfare State* decretada na década de 1980 atingiu também uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, além de uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, invocando a necessidade de novas formas para realizar a gestão e prestação pública.

Sobre a crise do Estado Social, Jacques Chevallier (2009) refere-se a ela como a “crise da arquitetura estatal”, responsável pelas críticas e pela suspensão das iniciativas de expansão do Estado no último quarto do século XX, resultado da junção de duas dinâmicas, uma externa e outra interna. No âmbito externo, deu-se o processo de internacionalização ou globalização, pelo qual as fronteiras estatais tornaram-se mais permeáveis, dificultando o controle e a regulação dos Estados sobre variáveis que afetam o desenvolvimento econômico e social. No âmbito interno, a reavaliação do lugar do Estado foi imposta por fatores ideológicos e, principalmente, econômicos e políticos.

1.3 Em direção a um Estado subsidiário e regulador

1.3.1 A crise do Estado: diagnóstico e soluções

A situação de crise do Estado foi proclamada por estudiosos do mundo inteiro nas duas décadas finais do século XX. Para Bresser-Pereira (1998b), a crise diagnosticada nesse período se apresentou como uma crise fiscal, uma crise da forma de intervenção e uma crise da forma burocrática de administração. Enquanto a crise fiscal se revelava pela diminuição contínua de crédito público e a impossibilidade do Estado de conseguir criar uma poupança pública que lhe desse condições de financiar políticas públicas, a crise do modo de intervenção revelou-se de três formas evidentes: a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos, o enfraquecimento da industrialização com adoção de importações nos países em desenvolvimento e a derrocada do estatismo nos países comunistas. Outra consequência inevitável foi a constatação do fracasso

²² Como marcos históricos, pode-se citar a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim da Guerra Fria, com a abertura econômica e política da antiga URSS, por meio da Glasnost e da Perestroika, também no final da década de 1980.

do modelo de administração burocrática do Estado, revelada pela insuportável onerosidade crescente da estrutura estatal e sua ineficiência na prestação dos serviços sociais ao cidadão.²³

A partir dessa constatação, em todas as partes do mundo, em regiões desenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, emergiu uma consciência generalizada a respeito da necessidade de redefinição do papel do Estado e devolução do protagonismo ao cidadão e à sociedade, com garantia e fomento para suas iniciativas e liberdade de ação (ORTIZ, 2003, p. 23).

Diante de tal realidade, os seguintes caminhos se apresentaram: uma postura populista, que simplesmente ignorava a crise ou que insistia em mais Estado como única solução para a crise causada justamente pelo seu excesso; outra, neoliberal, que propunha uma diminuição radical do Estado a um mínimo, enaltecendo o individualismo e o setor privado como principal motor do desenvolvimento; e, por fim, uma terceira, que buscou um meio-termo, constatando a necessidade de reformar o Estado, reduzindo e redefinindo suas funções, mas de uma forma equilibrada, mantendo sua importância estratégica.

A primeira opção, mais cômoda e conveniente para grupos políticos que se servem do Estado para a realização dos seus objetivos políticos e corporativos de conquista e manutenção do poder, revelou-se presente em ambientes propícios para o populismo, como nos países subdesenvolvidos da América Latina²⁴, onde políticas insustentáveis a longo prazo têm criado instabilidades e períodos cíclicos de nacionalização e intervenção intercalados com respostas de liberalização e privatização, por vezes equivocadas, sobrepondo os interesses privados ao interesse público (SANTOS, 1999)²⁵ e produzindo insegurança e fragilidade em todo o sistema político, econômico e social.

²³ Defendendo um caráter de irreversibilidade dessa crise do Estado, Ortiz manifesta que ela não surgiu como produto de “um determinado governo, partido ou ideologia, mas de algo mais profundo, que pertence à ordem da biologia histórica: mudanças extraordinárias que transcendem as fronteiras territoriais e ideológicas”. (ORTIZ, 2003, p. 102).

²⁴ Sobre o populismo econômico, sobretudo na América Latina ver Bresser-Pereira (1991), Dornbusch e Edwards, (1991) e Edwards (2010). Nesta última referência, Sebastian Edwards explica por que as nações da América Latina têm falhado ao partilhar os frutos da globalização e destaca os perigos da recente volta ao populismo econômico na região. Para o autor, os governos latino-americanos têm sufocado o desenvolvimento econômico ao longo dos anos, através de uma regulamentação excessiva, serviços de manipulação e profunda corrupção. Ao explicar o constante pêndulo e instabilidade nesses países, argumenta que a execução ineficiente das propostas neoliberais, que prometia os ganhos da globalização, mas que não foram sentidas pela massa de cidadãos, e uma crescente frustração com o progresso paralisado levou a um ressurgimento do populismo em toda a região. Por fim, propõe que o caminho a seguir para a América Latina ainda se encontra em reformas de mercado, mais honestas e justas.

²⁵ Em crítica a esse processo neoliberal de priorização do mercado, Boaventura de Souza Santos (1999) argumenta que o processo de regulação é criado por meio da articulação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade, sendo que o peso e a influência de cada um irão caracterizar as prioridades e objetivos a serem alcançados. Para o autor, a sociedade será sempre o pilar mais frágil; a verdadeira articulação ocorre entre o Estado e o Mercado, com períodos nos quais o Estado dominou o Mercado (o capitalismo social-democrático) e períodos em que o Mercado dominou o Estado (o capitalismo neoliberal), sobretudo em países de economia e governo frágeis.

Quanto ao segundo caminho, em um primeiro momento esse contexto foi amplamente favorável ao retorno do tradicional pensamento liberal lançado no início dos anos 1980, no Reino Unido (por Margaret Thatcher) e nos Estados Unidos (por Ronald Reagan), como resposta de readaptação do Estado a um movimento que se convencionou chamar de neoliberal, introduzindo modificações que passaram a incitar uma reavaliação do papel do Estado e sua relação com a sociedade e o mercado (CHEVALLIER, 2009).

A proposta neoliberal surgiu incentivada por uma série de críticas contra o intervencionismo excessivo do Estado²⁶, sendo que sua proposta é reduzir ao mínimo suas funções, principalmente nos países que apresentavam maior *déficit* fiscal.²⁷

A orientação neoliberal, de forma geral, baseou-se em reformas focadas na drástica redução do Estado e no total controle da economia pelo mercado. Consequentemente, era essencial privatizar, liberalizar, desregular e flexibilizar os mercados de trabalho, restando ao Estado a preocupação em garantir a propriedade e os contratos, desonerando-se de suas funções de intervenção no plano econômico e social.

Ainda sobre as bases do pensamento neoliberal, Bresser-Pereira (1998b) adverte que sua proposta de política macroeconômica apresentou como maior objetivo zerar o *déficit* público e realizar o controle de oferta da moeda, viabilizando o seu crescimento constante conforme a taxa de crescimento natural do PIB. Já sua política industrial era reduzida, enquanto

²⁶ As críticas teóricas mais categóricas contra o Estado Social e defesa de um Estado mínimo, surgiram nos Estados Unidos e se concentraram na chamada Escola de Chicago, com importante participação do economista Milton Friedman, que recebeu o Prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1976. Já Robert Nozick, em 1974, na sua obra *Anarquia, Estado e Utopia*, proclamou que o único Estado legítimo e moral é o Estado mínimo, posto que as competências ao Estado constituiriam um atentado contra os direitos individuais, sob pretexto de favorecer a coletividade. Outra base teórica do neoliberalismo que serviu de sustentação para o modelo neoliberal, adveio da Escola Austríaca de pensamento econômico de defesa do liberalismo, fundada por Ludwig von Mises, com destaque para os escritos de Friedrich Hayek, ganhador do Nobel de Economia de 1974.

²⁷ As ideias neoliberais encontraram na América Latina um campo fértil para sua implementação, uma vez que, ao contrário da Europa, os países dessa região viviam crises orçamentárias, sem, contudo, alcançar os benefícios do Estado social. Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1991), na América Latina a expansão dessas ideias neoliberais ganhou maior força a partir do denominado “Consenso de Washington”, elaborado nos anos 1980. Essas ideias se consolidaram e se expandiram quando, em Washington (EUA), reuniram-se representantes de organismos financeiros internacionais ali sediados, o FMI, o Banco Mundial e BID, especializados em assuntos latino-americanos, e elaboraram uma agenda de propostas neoliberais, recomendadas como condição necessária para a concessão de cooperação financeira externa. Segundo essa visão, as causas da crise nos países latino-americanos seriam duas: populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado, que, para serem corrigidos, necessitariam das seguintes medidas: disciplina fiscal e monetária, liberalização, privatização e desregulamentação. Nesse mesmo sentido, “as peculiaridades do desenvolvimento dos países da América Latina – processo de colonização, séculos de governos autoritários, industrialização tardia e dependência periférica – não permitiram a gestação e o florescimento de um Estado de Bem-Estar Social ou algo que a ele se assimilasse. [...] a tese intervencionista sempre esteve ligada ao patrimonialismo das elites herdeiras do colonialismo.” (STRECK; MORAIS, 2006, p. 81).

sua política social, na versão mais radical do neoliberalismo, quase nenhuma, por considerar os efeitos imprecisos e maléficos que poderiam causar.

Contudo, o neoliberalismo apregoado de forma radical revelou-se economicamente difícil e politicamente inviável, intensificando ainda mais a constante tensão entre economia e política.²⁸

Uma vez feito o diagnóstico correto, que identificou o excesso de Estado como doença a ser combatida, o remédio natural a ser aplicado estaria na sua diminuição, mas com o cuidado de não exagerar nas doses, a fim de se evitarem efeitos colaterais, com a preocupação de que a saúde financeira do Estado fosse restabelecida com maior desenvolvimento, justiça e paz social.

Dessa forma, na última década do século XX, novas propostas de reformas foram redimensionadas, admitindo-se corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento e interferência do Estado, mas com cuidados para se evitar o outro extremo de ausência e enfraquecimento do Estado. Essa proposta, de cunho social-liberal,²⁹ passou a defender a reconstrução do Estado, com função interventora restritiva a fim de complementar e corrigir as falhas do mercado, ao mesmo tempo que deve fomentá-lo.

Essa orientação veio indicar prioritariamente as seguintes ações necessárias: correção da crise fiscal; adoção de novas formas de atuação por meio de parcerias com o setor privado e organizações públicas não-estatais para execução dos serviços públicos; aperfeiçoamento da administração pública com a instituição de uma administração gerencial, participativa e mais eficiente.

²⁸ Apesar da maioria das críticas ao neoliberalismo ser de cunho ideológico, encontramos também várias análises com fundamentos econômicos e sociais que demonstram os riscos e as dificuldades de uma aplicação extremista do neoliberalismo, como, por exemplo: Saad-Filho e Johnston (2005) e Duménil e Lévy (2014). Também alguns economistas ligados ao FMI publicaram artigos questionando os benefícios do neoliberalismo (OSTRY; LOUNGANI; FURCERI, 2016).

²⁹ Bresser-Pereira (1998b) entende que o primeiro conjunto de propostas de reforma do Estado, apresentadas com vigor na década de 1980, surgiu de uma “aliança liberal”; já o seu viés mais moderado, surgiu na década seguinte, fruto de uma “aliança social-liberal”. Para esse autor, “em um primeiro momento, uma aliança entre a centro-direita ou o *establishment* liberal e a direita neoliberal ou ultraliberal; em seguida, no início dos anos 90, quando foi ficando patente para o *establishment* que a proposta neoconservadora era irrealista, uma aliança deste com a centro-esquerda social-democrática que se transformava em social-liberal. Em qualquer das duas alianças, a centro-direita faz sempre parte do poder, uma vez que, por definição, o *establishment* se identifica com a classe dirigente em qualquer formação social. Chamarei a primeira coalizão de ‘aliança liberal’ e a segunda de ‘aliança social-liberal’. Em ambas aparece o termo liberal, porque as duas partem do pressuposto de que o mercado livre, no qual agentes econômicos competem, é uma maravilhosa instituição coordenadora das nações humanas. Sempre que for possível dar liberdade aos indivíduos ou às empresas para agirem no mercado, tenderemos a ter uma alocação de recursos mais eficiente e um incentivo maior à criatividade e à inovação. Na segunda, entretanto, aparece a expressão ‘social’, para deixar claro os limites do mercado e salientar a importância da coordenação complementar pelo Estado e pela própria sociedade.” (BRESSERT-PEREIRA, 1998b, p. 37).

Assim, ultrapassadas as experiências e identificadas as falhas dos modelos social e liberal, principalmente quando adotados ao extremo, parecia então cada vez mais perceptível que esse novo caminho teria de passar pela criação de um novo paradigma de Estado, num processo de reconstrução que suplantasse os modelos anteriores, com seus equívocos e suas motivações ideológicas, para se basear em razões de ordem racional e pragmática na adoção de novos rumos.

Por consequência, o debate sobre a redefinição do Estado passou a ser tema prioritário entre as organizações internacionais. O Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a priorizar empréstimos voltados para a reforma do Estado. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, de 1997, o *World Development Report*, teve como tema *The State in a Changing World - Rebuilding the State* (BANCO MUNDIAL, 1997). Tal estudo revelou um cenário mundial em que muitos países não conseguiam dar respostas para os incessantes desafios de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável, enquanto outros novos surgiam rapidamente em um mundo em transformação, devido ao processo de globalização e inovação tecnológica. Diante disso, muitos estudiosos apostavam que a resposta para superar os fracassos deveria ser a redução para um Estado minimalista. Mas, segundo o Relatório, essa opção extremista não estaria em consonância com as experiências mundiais bem-sucedidas já consolidadas, pois, conforme o economista indiano Ajay Chhibber, que dirigiu a equipe do Relatório de 1997, um Estado mínimo pode até não fazer mal, mas provavelmente não fará bem, uma vez que “o desenvolvimento requer um Estado efetivo, capaz de desempenhar um papel catalisador, estimular e complementar as atividades dos indivíduos e das empresas privadas” (CHHIBBER, 1997, p. 17). Conforme demonstrou o estudo, se o desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou, a sua total ausência também é um desastre, pois, para o desenvolvimento sustentável, tanto econômico quanto social, faz-se necessária a presença de um Estado eficiente.

Esse documento do Banco Mundial de 1997 evidenciou uma estratégia clara para a reforma do Estado, no sentido de adequar a sua função e aumentar sua capacidade por meio do fortalecimento das instituições públicas, o que inclui a adoção de novas formas de prestação de serviços por meio de parcerias com o setor privado, como alternativa às burocracias centralizadas e improdutivas.

Se o período da década de 1980 foi o de constatação da crise do Estado que havia crescido demasiadamente, a década seguinte foi a de elaboração e realização de experiências de reformas do Estado. No aspecto internacional, o aumento da concorrência nos mercados globais, a pressão das instituições internacionais para abertura e aumento das transações

internacionais (SECRETARIAT, 1998)³⁰, combinados com o impacto das novas tecnologias, criaram as condições propícias para o surgimento da globalização, impondo novos desafios aos Estados (BIERSTEKER, 1998).

É diante desse complexo cenário que surge a proposta de um novo modelo de Estado, para atuar em um novo patamar de responsabilidades, em que fortalece sua função de garantidor do interesse público, ao mesmo tempo que convoca novos atores para a realização do bem comum.

1.3.2 O desenvolvimento do Estado regulador

Neste novo estágio, os caminhos adotados para a redefinição do papel do Estado passaram a envolver uma devolução de espaço ao indivíduo e à sociedade civil, com a consequente redefinição do aparelho estatal e a busca de um novo equilíbrio entre a liberdade e a justiça social – ou de uma nova harmonia entre o princípio da solidariedade, que inspira a ampla oferta de prestações pelo Estado social, e o princípio da subsidiariedade que inspira e protege a liberdade individual (KALIL, 2014).

Essas transformações permitiram a abertura de concorrência de atividades anteriormente de exclusividade do setor público, permitindo e estimulando a atuação do setor privado na execução de serviços públicos e atividades econômicas antes dominadas pelo Estado.

O novo modelo estatal proposto preconizou um progressivo recuo da atuação do Poder Público através da modalidade da atuação direta e um correspondente incremento na atuação estatal pelas modalidades de fomento e disciplina. Ou seja, a atuação direta passa a ser substituída principalmente pelo instrumento estatal da regulação.

No desafio de criar um novo Estado que atenda às demandas da sociedade, em um ambiente cada vez mais competitivo, tanto interno quanto externamente entre os demais Estados, que exigem um maior nível de eficiência, essencial no processo de globalização, Diogo

³⁰ No campo da educação, cabe destacar a discussão sobre a inclusão dos serviços educacionais na lista do AGCS/GATS (Acordo Geral de Comércio e Serviços ou *General Agreement on Trade in Services*) da Organização Mundial do Comércio (OMC) no ano de 1995, com a subsequente elaboração do documento *Education Services* em 1998, em que a educação foi abordada como um bem de “consumo geral” (*public consumption*), prestada gratuitamente ou com preços que não refletem os custos de produção, ou como um item de “consumo privado” (*private consumption*), com preço livremente determinado pelas instituições que a forneçam. O documento teve como objetivo classificar a educação superior como um serviço comercializável e de livre exploração pelo mercado internacional (SECRETARIAT, 1998).

Moreira Neto (2005) aponta para as novas funções do Estado: regulador do mercado, alocador de recursos, parceiro econômico e fomentador econômico.

As propostas de descentralização e diminuição do Estado passaram a compor um amplo movimento político internacional, sendo que nas últimas duas décadas do século XX grande parte dos países do mundo estavam experimentando uma forma ou outra de descentralização, alguns de forma mais acelerada e voluntária, outros de forma gradativa e compulsória. O fato é que a combinação de globalização, liberalização e mudanças tecnológicas havia desencadeado de forma generalizada em todo o mundo intensos debates e processos de reformas administrativas, utilizando-se amplamente os instrumentos de desregulação e privatização como saídas para as restrições orçamentárias e para o aumento da eficiência da administração pública.

Nesse processo, observa-se que este modelo de Estado contemporâneo, dissociando do modelo do liberalismo radical, que apenas assegurava as regras do jogo para a livre afirmação das relações de mercado, e do modelo excessivamente social, que cuidava de prover todas as necessidades coletivas, passa a atuar “mais que um mero garantidor de pré-condições normativas e menos que um produtor de utilidades públicas”, assumindo, pois, “um papel de mediador ativo de interesses” (MOREIRA NETO, 2005, p. 8).

Simplificando as transformações descritas, pode-se apresentar de forma ilustrativa um processo de mudança de um antigo Estado “vigia” que posteriormente se tornou uma “babá”, para se chegar agora ao Estado “árbitro”, que passa a atuar como um garantidor das regras do jogo, que devem ser praticadas livremente dentro da sociedade, mas que atendam aos anseios da coletividade.

Conforme assevera Maria Apolinário (2016), o que se espera desse novo modelo de Estado é a garantia de que os jogadores irão seguir as regras previamente acordadas e que não irão desvirtuar seus objetivos, bem como não influenciarão no seu resultado ou impedirão a participação de novos jogadores. Contudo, em algumas situações especiais, é permitida a atuação do Estado também como um jogador, porém, neste caso, diferente das condições do passado, o Estado não pode atuar com privilégios e sob regras especiais.

Essa mudança de paradigma, conforme Ortiz, justifica-se por um rompimento da sociedade com o Estado social e seu “protagonismo asfixiante” (ORTIZ, 2007, p. 26-28). As designações para esse novo Estado proposto variam conforme o maior enfoque dado a essas transformações e à forma de sua atuação, recebendo denominações diversas, como *Estado regulador*, *Estado subsidiário*, *Estado pós-social* (ESTORNINHO, 1996, 47-57), *Estado*

garantidor, Estado orientador, Estado mediador (PEREIRA JÚNIOR, 2012)³¹, *Estado social-liberal* (BRESSER-PEREIRA, 1998b), *Estado relacional* (MENDONZA, 2008), entre outras expressões que procuram evidenciar o surgimento de novos paradigmas (APOLINÁRIO, 2016).

Odete Medauar indica outros qualificativos que evidenciam as características desse novo modelo de Estado: *Estado incitador*, pois persuade, utilizando-se da informação, da difusão de conhecimentos, acordos e recomendações, para influir sobre os comportamentos individuais; e *Estado rede*, uma vez que este não possui mais uma organização hierárquica e uniforme, mas sim uma estrutura de rede e geometria variável, conforme o tipo de atuação. Para essa autora, existe uma “multiplicidade de poderes públicos, que se interconectam, sem haver necessariamente hierarquização, mas interdependência” (MEDAUAR, 2003, p. 98).

As concepções iniciais sobre *Estado em rede* foram formuladas por Manuel Castells, a partir de sua análise *A era da informação*, em que descreve o surgimento de “uma nova estrutura social dominante, a sociedade em rede; uma nova economia, a economia informacional/global; e uma nova cultura, a cultura da virtualidade real” (CASTELLS, 2002, p. 412). Esta nova realidade condiciona a atuação dos governos, pois mesmos governos locais e regionais, com poucos poderes e recursos, passam atuar em redes e “se espalham pelo mundo com seus projetos, formam eleitorados e negociam com governos nacionais, empresas multinacionais e órgãos internacionais” (CASTELLS, 2002, p. 475). Em síntese, o Estado passa a fazer uso do compartilhamento de autoridade em uma rede.

Para Kliksberg, o Estado encontra-se em uma fase de transição para a concepção do *Estado inteligente*, com função de aglutinar novos aliados ao esforço de enfrentar os problemas sociais, como as organizações do terceiro setor. Dessa forma, o Estado deve promover iniciativas voltadas à participação ativa na colaboração dos atores sociais básicos, da iniciativa privada, das organizações sociais e da sociedade civil em todas as suas expressões. Um Estado inteligente na área social não deve ser confundido com um Estado ausente ou mínimo, uma vez que deve ter a preocupação de implantar uma “política de Estado”, visando ao interesse público, “orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinergizante permanente” (KLIKSBERG, 1998, p. 47-48).

³¹ “O estado pós-moderno, apresenta, ainda, a *mediação* como uma de suas características principais. (...) O estado deixa de ser imperial e passa a mediador e garantidor. A função de garantia resulta do exercício de concretizar uma gama extensa de direitos fundamentais expostos na Constituição. Estes, além de ser limites impostos à ação do estado, constituem o lastro para a sua atuação” (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 296).

Já Pedro Gonçalves aponta que nesse novo cenário de um *Estado ativador*, o particular deixa de ser submisso ao Estado-polícia, não é mais “o *cidadão socialmente descomprometido* do Estado liberal e também já não é o simples *utente* dos serviços do Estado social” (GONÇALVES, 2008, p. 150-151), mas é chamado a assumir responsabilidades compartilhadas com o Estado para a realização do interesse público.

Conforme Colin Scott (2004), o conceito de *Estado regulador* foi desenvolvido para contrastar uma nova forma de governança face ao desgastado Estado do bem-estar social, pois, enquanto este implementa diretamente as prestações de benefícios e serviços, com integração de políticas e funções operacionais, aquele desenvolve uma nova forma de governança na gestão pública, envolvendo a separação das atividades de regulamentação operacional (por vezes ligada à privatização), com tendência para separar os compradores e os fornecedores de serviços públicos (através de políticas de subcontratação e avaliação do mercado) e a separação de tarefas operacionais na organização do governo, com criação de agências independentes.

É nessa mesma linha que Pedro Gonçalves (2006; 2008) afirma que o novo modelo de intervenção reguladora, tanto no domínio social quanto econômico, configura uma responsabilidade pública do *Estado de garantia*, compromissado com a prossecução do interesse público, mas que deve, ao mesmo tempo, buscar equilíbrio e integração com os interesses privados. O instrumento fundamental de garantia é a expressão social do Estado regulador consubstancia-se no seu papel de regulação, no seu sentido amplo, estabelecendo regras, fiscalizando e punindo os atores que se desviarem do interesse público. Outra dimensão da posição de garantia que o Estado assume, decorre de uma responsabilidade subsidiária ou supletiva, devendo assumir a execução de atividades quando verificada a insuficiência das respostas dos atores privados (GONÇALVES, 2008).

Essa diversidade de designações também demonstra a falta de homogeneidade nas concepções políticas e econômicas relativas ao novo Estado, sendo que o nível de atuação e os instrumentos utilizados na regulação econômica e social variam conforme as concepções ideológicas e de Estado defendidas. Contudo, na passagem para um novo arquétipo de Estado, há um eixo comum nas diversas propostas, em que se evidencia a transformação de um Estado de serviço, ativo e dirigente, provedor majoritário do bem público, para um Estado de garantia, ativo e cooperativo, que coordena e convoca outros atores a produzirem também o bem público (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; JUSTEN FILHO, 2015).

Nessa perspectiva, a ampliação das diversas formas de privatização, instrumento para a efetivação da expressão “Estado menor, Estado melhor”, além de reduzir os seus custos, também contribui para reforçar a eficiência em vários setores, mantendo-se o poder público no

dever de garantia da preservação do interesse público nas atividades liberalizadas (AZEVEDO, 2009).

Diante dessa diminuição das atribuições do Estado, Marçal Justen adverte que “a retirada da atuação direta do Estado não equivale à supressão da garantia de realização de certos valores, mas apenas à modificação do instrumental para tanto” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 23). Por consequência, o dever de garantia e regulação estatal deve aumentar proporcionalmente à redução de sua atuação direta na produção de bens e serviços.³²

Pelo exposto, percebe-se que a alteração da forma de atuação do Estado não revoga suas responsabilidades pela promoção do bem-estar, mas modifica os instrumentos para a efetivação desse encargo, uma vez que à realização desses valores fundamentais irão se somar outros agentes. Esse é, por exemplo, o pensamento de Alexandre de Aragão, para quem a diferenciação entre o Estado Social e o Regulador se dá na diversidade de intensidade no uso de mecanismo na sua relação com a economia (intervenção direta como agente econômico *versus* intervenção indireta como regulador), “diferença decorrente das mudanças econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, de cunho global, verificadas nos últimos anos.” (ARAGÃO, 2015, p. 44)

Assim, mesmo com as constantes transformações, o Estado mantém tarefas públicas, só que agora em outro ambiente. A abertura de mais espaços para a sociedade civil não revoga a responsabilidade do Estado de garantir que as atividades privadas de interesse público sejam executadas em determinadas condições.

A configuração desse novo modelo de Estado não significa, reitera-se, a retirada completa e definitiva do poder público das ordens econômica e social, pois cabe justamente ao Estado, valendo-se da regulação estatal, o papel fundamental de disciplinar e fomentar tal desempenho privado. Somente em casos excepcionais, em que por alguma razão o desempenho de determinada atividade econômica ou social se apresente inviável ou ineficiente pela iniciativa privada, deverá o Estado subsidiariamente atuar pela via direta.

Como bem resume Marisa Apolinário, os novos desafios impostos ao Estado passam “por conciliar os valores do mercado com os tradicionais valores do serviço público, a esfera

³² Essa é a grande diferença do novo Estado regulador da antiga atividade de regulação exercida pelo Estado monopolista. Conforme Bresser-Pereira, a formação de um Estado capitalista regulador é inicialmente construído em resposta à depressão da terceira década do século XX, quando o Estado passa a assumir papel na atuação e planejamento econômico, com o surgimento do capitalismo monopolista de Estado. Naquele momento, a mudança se deu na ampliação da atuação do Estado no plano do controle da política monetária, bem como no planejamento das estruturas de mercado e das relações sociais em vários setores da economia (BRESSER-PEREIRA, 1977).

privada com a esfera pública, os interesses privados com os interesses públicos, enfim, por reconfigurar a própria relação entre Estado e sociedade civil.” (APOLINÁRIO, 2016, p. 123)

É por esses motivos que o Estado regulador e subsidiário não pode ser considerado um Estado fraco; ao contrário, deve ser forte para cumprir com seu novo encargo, uma vez que é admitida, sempre que necessário, sua intervenção em domínios em que o setor privado se mostre insuficiente.

1.3.3 A subsidiariedade como medida de atuação do Estado

A concepção de Estado com funções mais restritas está relacionada ao ideal de subsidiariedade, do latim *subsidium*, que significa auxílio, socorro, ajuda (MARTINS, 2003, p. 9-10), em que sociedades maiores somente devem ofertar apoio às sociedades menores nos casos em que a autoajuda não seja suficiente, com o intuito de estimular o crescimento e buscar a capacidade de emancipação dos que precisam dessa ajuda.

O conceito foi evidenciado em 1931, na Encíclica *Quadragesimo Anno*, escrita pelo Papa Pio XI.³³ A orientação interpretativa da subsidiariedade é “*in dubio pro individuo vel minore*”: na dúvida, pelo indivíduo ou pela unidade inferior. Dessa forma, tal princípio deve ser entendido como próprio à preservação das individualidades, ou seja, o desenvolvimento nasce na pessoa, chega à sociedade e às instituições e retorna à pessoa, tornando-as corresponsáveis pelo bem comum.

A ideia de subsidiariedade foi concebida em um contexto de necessidade em que os agentes privados desejavam a proteção do ente maior, sem que tal intervenção implicasse em um Estado que violasse suas liberdades, conforme reconhece a Igreja Católica, em sua Encíclica *Centesimus Annus*, do Papa João Paulo II.³⁴

³³ Na Carta Encíclica, encontra-se: “Como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e capacidade, para confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que as sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado das associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiadamente; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função ‘supletiva’ dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação.” (PIO XI, 1931).

³⁴ A Encíclica ensina que “o Estado deve concorrer tanto directa como indirectamente. Indirectamente e segundo o *princípio de subsidiariedade*, criando as condições favoráveis ao livre exercício da actividade económica, que leve a uma oferta abundante de postos de trabalho e de fontes de riqueza. Directamente e segundo o *princípio de solidariedade*, pondo, em defesa do mais débil, algumas limitações à autonomia das partes, que decidem as

José Baracho (1997), ao analisar algumas aplicações do termo subsidiário, explica sua origem no termo latino *subsidium*, derivado de *subsidiarius*, enfatizando que há duas formas de compreensão: uma seria no sentido de “secundária” e outra de “supletividade”, sendo que esta absorve dois significados, os de complementariedade e complementariedade. Para o autor, o princípio da subsidiariedade vincula-se diretamente à organização da sociedade, podendo ser aplicável nas relações centrais e locais, ocorrendo, assim, uma descentralização; apesar de indicar um papel suplementar, deve representar também a imposição de limites à intervenção de órgão ou coletividade superior. Dessa forma, pode ser empregado como fundamento para regular ou reduzir a intervenção do Estado, que deve assegurar o cumprimento das liberdades individuais e coletivas na sociedade.

J. J. Gomes Canotilho articula o princípio da subsidiariedade como princípio da descentralização democrática e da desburocratização, uma vez que os “esquemas organizatório-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente.” (CANOTILHO, 1997, p. 340)

Maria Sylvia Di Pietro (2015) aduz que o princípio da subsidiariedade prega o respeito aos direitos individuais, em que há primazia da iniciativa privada sobre a estatal, que não deve realizar atividades que o particular tem possibilidades de realizar por sua livre iniciativa e com seus próprios recursos. Assim, o Estado deve fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada, assegurando aos particulares o sucesso na condução de seus empreendimentos sempre que possível, com uma parceria entre o público e o privado, subsidiando a iniciativa privada quando for deficiente; e aponta as seguintes consequências de aplicação desse princípio:

- a) diminuição do tamanho do Estado, via privatização, com o regime de direito público apenas nos serviços públicos típicos do Estado, e gestão privada quando a rigidez do regime publicístico for dispensável;
- b) o interesse público deixa de ser prerrogativa exclusiva do Estado;
- c) ampliação da política de fomento via parcerias, com incentivo à iniciativa privada de interesse público, com o princípio regendo as atividades econômicas e sociais;
- d) desregulamentação, que substitui a regulação anterior, com o restabelecimento da liberdade para o exercício da indústria, do comércio, das profissões liberais, limitadas pelo excesso de regulação;

condições de trabalho, e assegurando em todo o caso um mínimo de condições de vida ao desempregado.” (JOÃO PAULO II, 1991).

- e) busca pelo interesse público primário (dos cidadãos), e não secundário (da própria administração pública) (DI PIETRO, 2015, p. 27-32).

No que se refere à organização do Estado, a subsidiariedade pode significar por um lado “descentralização” e por outro “privatização”. O primeiro sentido, também considerado como “orgânico”, consiste em dar preferência de atuação ao menor núcleo de capacidade, atribuindo competência de função para o organismo mais próximo da questão demandada. Nesse sentido, a subsidiariedade torna-se o critério de determinação da descentralização política ou administrativa, sendo denominada de “vertical”. Na segunda acepção, designado como “horizontal” ou “funcional”, refere-se ao protagonismo do indivíduo e da sociedade civil na realização das atividades que lhe são necessárias, restando aos organismos estatais uma competência acessória, podendo ser complementar ou suplementar (GABARDO, 2009).

Nas lições de José Baracho, encontra-se o seguinte resumo sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, no âmbito da organização do Estado:

O princípio da subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competência entre Sociedade e Estado. Ao mesmo tempo, impede o avanço intervencionista do Estado, exigindo dessa ajuda e promoção das atividades próprias do pluralismo social. Possibilita desenvolver as formas associativas e uma coordenação das atividades estatais de fomento. O princípio da subsidiariedade aplica-se nos âmbitos em que a ordem e o poder têm limitações razoáveis, ao mesmo tempo que a economia deve conviver com a liberdade. O princípio de subsidiariedade visa suprir a iniciativa privada impotente ou ineficaz, mediante a ação do Estado, propiciando à sociedade resultados benéficos. Ele equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido, em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social (BARACHO, 1997, p. 52).

Na linha de exaltação da sociedade, cabe observar que o Estado subsidiário, para sua correta adoção, necessita de cidadãos e grupos sociais que estejam conscientes da importância de seu papel e de suas responsabilidades, que desejem contribuir com o progresso social e econômico e que se apresentem para agir de forma solidária com outros cidadãos e grupos.

A subsidiariedade vem retomar a importância e prevalência da sociedade face ao Estado. Na sua defesa taxativa pela diminuição do Estado, Thomas Paine já condenava o mal do alargamento do Estado e a consequente depreciação da sociedade ao afirmar que “a sociedade é produzida por nossas necessidades e o governo por nossa perversidade [...] a sociedade é sob qualquer condição uma dádiva; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é que um mal necessário.” (PAINE, 2009, p. 63)

Contudo, ao fugir de um extremo, deve-se ter o cuidado para não cair em outro. Conforme adverte Juan Carlos Cassagne, a adoção de um modelo de Estado subsidiário não

deve provocar a extinção de algumas funções realizadas pelo Estado social, e muito menos “retorna à época dourada e romântica do Estado liberal do século XIX. Seria a síntese de ambos, um novo modelo de Estado, em que a realidade predomina sobre a ideologia.” (CASSAGNE, 1993. p. 61).

Também Gaspar Ariño Ortiz (2003) pondera sobre a relação entre a liberdade individual, a igualdade de todos os indivíduos, a solidariedade social e a subsidiariedade estatal. Neste sentido, reforça o dever do Estado de intervir na economia para garantir a segurança e estabilidade jurídica do mercado, propiciar o exercício dos direitos individuais e econômicos, corrigir as desigualdades sociais, promover a igualdade de oportunidades, a eliminação das discriminações e a garantia de um mínimo essencial.

Em síntese, o princípio da subsidiariedade promulga que grupos de ordem inferior exerçam funções que eles próprios podem desenvolver, ao invés da coletividade mais ampla e distante, protegendo a autonomia do indivíduo e limitando a intervenção coletivista, inclusive o Estado.

Como corolário natural dessa perspectiva, a Administração Pública é pressionada a modificar e aperfeiçoar sua forma de organização e atuação, pois a tradicional estrutura burocrática weberiana³⁵ já não é capaz de dar as respostas necessárias, o que faz ganhar destaque as novas propostas organizativas e de desempenho mais consentâneas com a dinâmica do mercado ou mais estimuladoras da participação e integração de vários atores sociais.

Por consequência, novas teorias e instrumentos surgem para o setor público, levando-o a assimilar estratégias e expressões como *New Public Management* (NPM), *New Public Governament* (NPG), *New Service Public* (NSP) e *Public-Private Partnership* (PPP), com o propósito de moldar e aperfeiçoar a Administração Pública para enfrentar seus novos e complexos desafios.

1.4 A busca por uma Administração Pública mais eficiente e participativa

1.4.1 O aperfeiçoamento da governança pública

³⁵ Para Max Weber (1864-1920), a burocracia deve ser considerada como a estrutura administrativa que expressa o poder legal, que, entre outras características, é formada por relações de autoridade entre posições ordenadas de modo hierárquico, por esferas de competências definidas e rigorosa divisão do trabalho. Como consequência, Weber admite, como efeito do modelo burocrático, a excessiva concentração dos meios de administração e de gestão nas mãos dos detentores do poder (GIRGLIOLI, 1998).

Assim que o desgastado modelo de Estado-providência e seu aparato burocrático passou a ser recriminado, uma vez que se mostrou insustentável financeiramente e inoperante no cumprimento de seus compromissos, fez-se necessário o surgimento de novas propostas, com objetivo primordial de corrigir essas falhas, enaltecendo um novo modelo de administração pública orientada pelos valores de eficiência, colaboração, responsabilização, transparência e controle dos orçamentos públicos. Desta forma, “um novo *tipo* de Estado deu lugar, de forma coerente, a um novo *modelo* de administração pública” (MARTINS, 1997, p. 47).

Do ponto de vista de sua organização interna, como foi depositada no aparelho estatal a esperança para atender a todas as necessidades sociais e econômicas dos cidadãos, "do berço ao túmulo", a Administração Pública foi inflada com inúmeras atribuições que, somadas aos seus procedimentos e regulamentos internos, a tornaram onerosa, morosa e improdutiva, fazendo com que a tradicional organização burocrática passasse a ser alvo de inúmeras críticas, tanto no aspecto acadêmico quanto político (DUNLEAVY, 1985; MISCHRA, 1984).

As críticas à administração pública tradicional e burocrática, modelo predominante em boa parte do mundo durante o século XX, com as transformações ocorridas na sociedade e o surgimento de novas reivindicações que exigiam maior transparência e agilidade governamental, bem como maior resolutividade por um menor custo, foram se avolumando com o passar dos tempos. Esse modelo passou a ser questionado por priorizar as regras e os procedimentos, mesmo que em detrimento dos resultados, além de uma cultura verticalizada, com deficiência na integração intersetorial e na apresentação de respostas rápidas e satisfatórias face a demandas cada vez mais dinâmicas e complexas, ocasionando ineficiência das políticas públicas, mesmo com os altos investimentos direcionados (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997).

Ao mesmo tempo, o evidente desgaste da tradicional representação política e o surgimento de uma revolução dos meios de comunicação, sobretudo pelas inovações tecnológicas, impulsionou o acesso à informação e a participação crítica da sociedade, com cobrança por maior legitimidade na elaboração das políticas públicas.

No processo de transformação do Estado, impulsionada pelas novas pressões e instrumentos disponíveis à sociedade, conseqüentemente a Administração Pública foi obrigada a se aperfeiçoar para bem servir à sociedade, sua razão de existir, trazendo-a para o centro das atenções da vida estatal: “Da condição de súdito, de mero sujeito subordinado à administração, o administrado foi elevado ao *status* de cidadão” (BAPTISTA, 2003).

Ademais, passou-se a dar maior ênfase aos meios do exercício do direito de participação e colaboração, como no controle da eficiência e resultados das políticas públicas.

Conforme explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003a), em um contexto de Estado Democrático de Direito, não sendo mais suficiente a limitação no processo de escolha de pessoas pelo voto formal, deve-se buscar um entendimento mais abrangente sobre a escolha das políticas públicas, por meio de outros modelos institucionais que possam coordenar de forma íntegra e transparente o processo de composição da vontade participativa, adotando-se uma processualidade adequada para a legitimação democrática.

Já o engajamento por uma melhor atividade administrativa, com maior racionalidade econômica, faz com que o Estado passe a ser direcionado para o aumento de sua eficiência (BITENCOURT NETO, 2018).³⁶ A atuação administrativa deve escolher o melhor meio para concretizar o interesse público (OTERO, 1992), sendo eficiente quando promover “de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos” (ÁVILA, 2003, p. 132).

Além das pressões internas, as pressões externas face a um novo contexto internacional de globalização da economia e a cobrança por melhores resultados se apresentaram também como fatores para a redefinição do papel do Estado.

Conforme Philip Cerny (2010), em um ambiente de crescente competição econômica e interdependências, o Estado do bem-estar social foi transformado em um Estado de competição ou de concorrência. Para esse autor, a *raison d'état* passou a ser substituída por uma racionalidade transnacional e globalizante que ele denomina de *raison du monde*, modelada por um cenário de alta competitividade em um mercado mundial.

Na correta avaliação de Manuel Castells (1998), o modelo tradicional de Estado-nação tornou-se grande demais para o gerenciamento da vida cotidiana e pequeno demais para controlar os fluxos globais de capital, comércio, produção e informação. Esse novo ambiente apontou para a necessidade do poder público se relacionar melhor, tanto externamente, no ambiente internacional, quanto internamente, com todos os segmentos da sociedade civil, negociando as melhores soluções para o atendimento do interesse público, que não mais se restringe a uma decisão unilateral do Estado, mas que deve ser construído coletivamente, considerando interesses plurais.

Visando enfrentar todos esses desafios, o movimento de reconstrução do Estado surgido no final do século XX despertou também uma ampla discussão sobre a governança pública (WORLD BANK, 1992; 1997), o que fez surgir uma tendência mundial de defesa da

³⁶ Conforme Eurico Bittencourt Neto (2018), a eficiência deve compreender, além da dimensão de economicidade (relação custo-benefício, otimização de meios), também a eficácia (realização adequada de fins prefixados) e a celeridade.

construção de uma nova administração com maior eficiência e legitimidade, seguindo os princípios de planejamento, transparência, participação e responsabilização.

Apesar dos vários conceitos e significações de governança³⁷, prevalece o consenso de que na governança pública a realização do bem comum de forma eficiente e efetiva é o que distingue a simples governança da boa governança. Uma boa governança produz um Estado sadio no plano financeiro, competente no plano administrativo, tendo um importante papel na melhoria da governabilidade, na medida que procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência (BRESSER-PEREIRA, 1998b).

Nessa linha, a maioria dos textos constitucionais modernos passaram a elevar o direito ao bom governo como uma garantia e um direito do cidadão³⁸, e, conforme entendimento doutrinário (FREITAS, 2009; VALLE, 2011; MUÑOZ, 2012), um direito subjetivo dos administrados com dever de aplicabilidade imediata.

1.4.2 As propostas da *New Public Management* (NPM)

A inovação na gestão pública passou a ser vista como uma estratégia fundamental para melhorar o desempenho do governo, e, conseqüentemente, reforçar a legitimidade do governo com os cidadãos.

É nesse contexto, em busca de novos paradigmas para a gestão pública, partindo para uma nova abordagem, que Osborne e Gaebler (1995) fizeram a defesa do modelo de governo empreendedor e catalisador, preocupado mais com a orientação do que com a execução, conforme a expressão “dirigir e não remar” (*steering not rowing*), devendo voltar-se para a melhoria da produtividade e a eficiência do Estado, e, para isso, promover a competição entre prestadores de serviços públicos, transferir a gestão das atividades públicas para a sociedade e se mobilizar para seus fins essenciais e cobrança de resultados mensuráveis. Assim, a

³⁷ Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é a forma como o poder é exercido, sendo que boa governança significa boa gestão e desenvolvimento. (WORLD BANK, 1992, p. 1). Posteriormente, em outro documento publicado em 2007, o Banco Mundial amplia sua concepção, referindo-se à governança como a maneira pela qual os agentes e as instituições públicas adquirem e exercem sua autoridade para o provimento de bens e serviços públicos, incluindo a oferta de serviços essenciais, infraestrutura e um ambiente favorável ao investimento, sendo que a corrupção é fruto de uma governança frágil. (WORLD BANK, 2007, p. 67).

³⁸ Como exemplos, tanto na Constituição portuguesa quanto na brasileira, o dever da boa administração pode ser depreendido dos princípios da dignidade humana, justiça social e ordem financeira que se encontram dispersos em ambos os textos constitucionais. No caso brasileiro, o princípio da eficiência na administração pública está expresso no seu art. 37.

reinvenção do governo passa pela adoção do gerencialismo e a cultura do *management*³⁹, criando-se um sistema administrativo baseado em uma cultura empresarial, orientada por resultados e com princípios de gestão utilizados no mercado.

Um dos argumentos apresentados por essas propostas de reforma gerencial é a de que a dominação política nos governos incide invariavelmente na perda de eficiência dos serviços, e que, por conseguinte, a qualidade da oferta de bens e serviços públicos pode ser aumentada proporcionalmente à redução das influências da classe política. A tendência de transferir atividades para fora do centro do governo e de uma variedade de mecanismos de prestação de serviço alternativo queda-se a reduzir o número de alavancas que líderes políticos procuram utilizar para atingir os interesses políticos e eleitorais que desejam, mesmo ao custo do sacrifício da qualidade dos resultados e dos orçamentos públicos (PETERS, 2010).

A partir desse pensamento crítico, novas teorias e análises econômicas passam a apontar o desvirtuamento político do aparelho do Estado, como as teorias da regulação econômica (*theory of economic regulation*) e da captura (*capture theories*)⁴⁰, que criticam a capacidade e eficiência da regulamentação estatal face aos interesses econômicos privados, além da teoria da escolha pública (*public choice*)⁴¹, que demonstra a submissão e supressão do interesse público diante das escolhas e ambições pessoais dos agentes políticos, vieram reforçar a convicção de uma urgente reestruturação da administração pública no sentido de que a mesma criasse mecanismos mais eficientes para atender às demandas coletivas (KALIMULLAH; ALAM; NOUR, 2012).

³⁹ *Management* ou *managerialism* refere-se a um conjunto de atividades (incluindo planejamento, processos e controles) dirigido a organização de recursos (humano, financeiro, físico e de comunicação) com o fim de atingir metas organizacionais de maneira eficiente e eficaz (KALIMULLAH; ALAM; NOUR, 2012).

⁴⁰ Teorias formuladas por economistas e cientistas políticos norte-americanos, com destaque para os estudos iniciados por George Stigler, em 1971, e posteriormente desenvolvidos por Peltzman, Becker, Posner e outros economistas da Escola de Chicago, com críticas às ações de intervenção governamental com intuito de sanar as chamadas falhas de mercado. A Teoria da Captura faz uma análise sobre a relação promíscua entre o setor produtivo e os políticos, fundamentada na maximização de interesses particulares e egoístas. As empresas, que buscam aumentar seus lucros e privilégios, recebem o apoio dos políticos, que, em troca, são recompensados com financiamentos e espaços para conquista de votos. Assim, a regulamentação atua contra o interesse público e o bem estar, pois os regulamentadores tendem a agir segundo os interesses das partes regulamentadas, como na manutenção de monopólios (MAJONE, 2013).

⁴¹ Na mesma linha, a Teoria da Escolha Pública utiliza elementos econômicos para a análise de fenômenos políticos e demonstra que constantemente a preocupação dos políticos se restringe aos seus próprios interesses particulares. Essa teoria defende que, no governo, assim como nos negócios, as pessoas buscam os seus interesses individuais; eles atingirão resultados de interesse coletivo, como acionistas ou cidadãos, somente se isso fizer parte de seu interesse pessoal, ou seja, o interesse público é atingido indiretamente a partir de uma opção primária por um interesse particular. Os estudos dessa teoria receberam destaque a partir dos trabalhos de Gordon Tullock e James Buchanan Jr. (PEREIRA, 1997).

É neste cenário que surgem, no início dos anos 1980, novas ideias, com a *New Public Management* (NPM), uma proposta de nova gestão pública formulada para oferecer um modelo a partir da aproximação de valores típicos do setor privado, assimilando valores e expressões como “valor pelo dinheiro gasto” (*value for money*), “serviço orientado para o cliente” (*service oriented customer*), “políticas orientadas para resultados” (*results-oriented policies*), “parcerias público-privadas” (*public-private partnerships*) e “boa governança” (*good governance*), com o objetivo de alcançar níveis superiores de eficiência.

Uma vez que as burocracias dos Estados ocidentais passaram a ser confrontadas com clamores para mudanças e reformas em busca de uma administração mais eficiente, a NPM veio apresentar um conjunto de técnicas e estratégias de gestão pública aparentemente universais⁴², introduzindo novas ideias e ferramentas implementadas por vários países, em medidas diferentes, incluindo a criação de agências executivas e reguladoras, parcerias público-privadas, reformas estruturais e de gestão de pessoal, além do uso de instrumentos e medidas de desempenho.

Conforme explica Nuno Cunha Rodrigues (2006), a *New Public Management* está interligada ao processo de transição do Estado interventor para o Estado regulador, considerando uma nova realidade de economia desnacionalizada, com aumento da competitividade e constante interdependência nas relações comerciais entre os Estados.

A adoção da NPM veio a acrescentar um conjunto de novos conceitos advindos do setor privado para o público, abrangendo orientações como restrição orçamentária, privatização, descentralização, parcerias, terceirização, concorrência, responsabilização, meritocracia, eficiência, divisão das funções políticas das técnico-administrativas, tecnologia da informação e participação dos cidadãos (MARQUES, 2017). Esse novo modelo de gestão pública foi elaborado com a finalidade de modernizar a administração pública e introduzir modelos de boa governança face ao aumento dos *déficits* públicos e da ineficiência da máquina estatal, procurando introduzir uma nova gestão baseada na racionalidade, preocupada com a eficácia e os resultados. Por consequência, a NPM incentivou formas de parceria público-

⁴² Pollitt, Thiel e Homburg (2007) em estudo das reformas da NPM nos países continentais europeus, mostram que, embora possam parecer convergentes, pois vários países implementaram reformas similares provenientes da caixa de ferramentas da NPM, existe de fato um alto grau de divergência, pois sua adoção variou enormemente de país a país ao longo do tempo e constata a diversidade de concepções e variedades de implementações reais da NPM, distinguindo três categorias que explicam esta diversidade, sendo relativas (i) ao conceito de NPM, (ii) o contexto em que é implementado, e (iii) a implementação de reformas. Por fim, concluem que o estudo acadêmico da NPM continua a evoluir, mas é pluralista, envolvendo uma gama de ontologias, teorias, métodos e pontos de vista de valor.

privada e ampliou o processo de terceirização (*outsourcing*)⁴³ de tarefas antes produzidas pelo próprio Estado (GONÇALVES, 2013).

No entanto, essas iniciativas de reformas do setor público associada com a NPM também trouxeram uma série de novos desafios a serem superados. Peters (2010) indica como o desafio mais significativo a fragmentação do governo, no efeito de pulverização dos processos de tomada de decisão, com risco de ações isoladas e sem uma análise integrada sobre problemas multiformes que exigem ações mais abrangentes do Estado.⁴⁴

Outro risco apontado é que, assim como os sistemas burocráticos priorizaram as regras em detrimento dos resultados, corre-se o risco, nesses sistemas gerenciais, de que os responsáveis se preocupem mais com os incentivos imediatos do que com a solução dos problemas de uma forma sustentável.

Ainda nessa linha de críticas, Denhardt e Denhardt (2007) ressaltam que na administração pública o mais importante deve ser servir (*serve*) e não apenas dirigir (*sterr*), que os destinatários dos serviços públicos devem ser tratados como cidadãos e não como consumidores, devendo o interesse público ser o foco central de um governo; em suma, deve-se valorizar a cidadania e não o empreendedorismo.

Após o entusiasmo inicial das reformas fundamentadas na NPM, e constatadas suas fragilidades, outras novas propostas de governança surgiram, dando continuidade às transformações e avanços obtidos em relação às antigas estruturas de administração centralizadas. Em consequência, outros estudos que, ao mesmo tempo, reconheceram a necessidade de descentralização e delegação de governar em conjunto com outros atores, vieram ressaltar a necessidade de existência de uma direção central, propondo a chamada “meta governação”, ou, no dizer de Peters (2010, p. 38), a “governança da governação”, e de reafirmação dos controles políticos sobre os processos de governança descentralizada, dentro de um contexto de interação de múltiplos atores, que muitas vezes têm interesses, valores, orientações e recursos diferentes (KENNETT, 2010).

1.4.3 Uma nova proposta: a *New Public Governance*

⁴³ Rodrigues (2006) cita que uma das críticas ao NPM seria a de se limitar ao uso excessivo do *outsourcing* pelo setor público. A essas críticas, seus defensores argumentam que tal modelo não incide apenas sobre aspectos de contratação externa da Administração Pública, que sempre se utilizou desses instrumentos, em maior ou menor escala. A NPM, além de preconizar a extensão do *outsourcing* a novas áreas como educação e saúde, postula igualmente a contratação interna como forma de melhorar a eficiência pública.

⁴⁴ Rui Marques (2017) assevera que alguns países que realizaram reformas inspiradas pela NPM fizeram aumentar a complexidade institucional com a segmentação da administração, como criação de várias agências e excessiva terceirização de funções.

Com a NPM, foi dada ênfase no controle intraorganizacional, estipulando-se a gestão de resultados. Contudo, as novas formas de fornecimento de serviços impuseram meios diferentes de articulação entre os serviços públicos, necessitando de uma resposta para os desafios interorganizacionais (ARAÚJO, 2000). Diante dessas imposições, surgiram novas concepções que se propuseram a ir além da dicotomia de "administração *versus* gestão", fazendo emergir uma concepção mais abrangente e integrada para o estudo e a prática de formulação e implementação de políticas públicas, surgindo as propostas denominadas como *New Public Service* (DENHARDT; DENHARDT, 2007), *New Public Governance* (OSBORNE, 2010), *joined-up government* (PERRI 6, 2004), ou *Integrated Governance* (SZIROM, 2002), que consistem em projetos para uma nova governança⁴⁵ interativa, integrada, baseada na coordenação horizontal, na ativação de redes e colaboração, como solução para corrigir as falhas de fragmentação, propondo uma abordagem mais sistêmica para a solução de problemas complexos, com a exigência de uma atuação colaborativa e integrada do governo e da sociedade, ou seja, uma integração trabalhada tanto dentro do governo quanto na colaboração com outros setores (intra e inter).

Esse novo movimento, que também não converge para um modelo harmonioso, traz uma diferente compreensão da ação pública, com destaque para o reconhecimento da importância à integração de outros atores além do setor público na realização de tarefas públicas. Dessa forma, o êxito da gestão pública não deve estar vinculado somente ao cumprimento das regras (modelo burocrático) ou exclusivamente pela *performance* técnica (modelo gerencialista), mas está subordinada também à participação das partes interessadas na elaboração e execução das políticas públicas.

Salm e Menegasso (2010) descrevem essa nova governança ou novo serviço público como modelo emergente apto para uma sociedade que reconhece o direito e dever da iniciativa privada para construir políticas públicas em conjunto com o setor público.

Ao analisar os três setores importantes para a produção econômica, sendo o primeiro setor representado pelo público estatal, o segundo pelo privado mercantil, e o terceiro pelo

⁴⁵ A tradução do termo *governance* e o seu uso na língua portuguesa não é pacífica. Na doutrina portuguesa, encontra-se a lição de Marques (2017), que faz a opção em utilizar o termo "governança" ao invés de "governança", por ser mais amplo e mais adequado quando se refere à expressão inglesa *integrated governance*. Já para Mota (2016), *governance* pode ser entendido como "governança" quando se referir aos diferentes estilos de coordenação pública, ou como "governança", no sentido de novos modos de coordenação da ação pública". Desta forma, usualmente se utiliza o termo "governança" para significados mais amplos, sendo que para o sentido mais estrito utilizam-se as expressões "governança". No Brasil adota-se a expressão "governança" de forma genérica.

conjunto de iniciativas provenientes da sociedade para a produção do bem público⁴⁶; percebe-se que cada um possui características próprias de gestão: enquanto o primeiro é marcado pelo controle e estruturas hierárquicas, o segundo se envolve com a concorrência e os resultados, ao passo que o terceiro se baseia na solidariedade e trabalho coletivo (TENÓRIO, 1998; KISSLER; HEIDEMANN, 2006); desta forma, um arranjo intersetorial, que consiga absorver as características de cada ator para o atendimento do bem público, deve consistir no ideal a ser alcançado.

O desenvolvimento dessa nova configuração, que apresenta um equilíbrio de força entre todos estes atores na construção do bem público, requer um novo modelo de administração pública capaz de coordenar tal rearranjo, valorizando ainda mais os estudos sobre a nova governança pública na contemporaneidade.

Diante dessa realidade, a contribuição diferencial apresentada por essas propostas de nova governança está na sua diretriz interorganizacional, que vem reforçar o reconhecimento da necessária interdependência e colaboração entre os diferentes agentes promotores do bem público, efetivando-se como importante modelo de coordenação legítima e teoricamente eficaz para interceder na solução de problemas complexos (KICKERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997).

Esse modelo vem enaltecer a participação de diferentes atores na criação e execução de políticas públicas, por meio de ajustes e governança integrada. Assim, a defesa dessa nova governança surge devido às suas potencialidades em termos de inovação, integração, flexibilidade, reciprocidade e repartição de riscos e recursos (MOTA, 2016).

Esse modelo é apresentado também como o mais adequado para enfrentar os problemas mais complexos existentes na sociedade, denominados como *wicked problems* (FERLIE, 2011), que exigem para sua solução a participação de diversas organizações, públicas, privadas ou do terceiro setor; uma vez que, por suas complicações, exigem a construção de consensos entre os atores envolvidos na sua solução, e que, geralmente, necessitam de realizar mudanças de comportamento para um bom resultado.

Conforme afirmam Joaquim Fontes Filho e Roberto da Costa Pimenta (2016, p. 37):

A proliferação dos *wicked problems* se contrapõe às modelagens mais tradicionais de políticas públicas, setorializadas ou hierárquicas. Nesse sentido, o tratamento dos *wicked*

⁴⁶ De acordo com o conceito de Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2003, p. 13), o “Terceiro Setor indica os entes que estão situados entre os setores empresarial e estatal. Os entes que integram o Terceiro Setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse público”. A Constituição portuguesa reconhece expressamente a existência de três setores de propriedade dos meios de produção: os setores público, privado e cooperativo e social (art. 82º da CRP).

problems exige novos modelos de ação estatal baseados em redes, parcerias, coprodução, relações não hierárquicas, e, principalmente, a participação de atores não estatais no processo.

Contudo, essa nova concepção de governança em rede também apresenta seus próprios desafios, pois a coordenação das múltiplas parcerias e interesses exige, além de colaboradores interessados e qualificados, melhor capacitação profissional e uma nova e exigente cultura organizacional para superar os vícios do passado (MARQUES, 2017).

Também são apresentadas críticas quanto a uma possível lentidão na construção dos processos de decisão, uma vez que requerem um diálogo constante entre os diversos atores em busca de consensos, e, ainda, a redução das possibilidades de atuação dos governos, deixando o êxito do seu desempenho cada vez mais condicionado à *performance* de terceiros (CARVALHO, 2014).

Assim, percebe-se que não há um modelo perfeito e universal de boa governança. As propostas de reformas devem considerar sempre o contexto em que estão sendo aplicadas e adequar as expectativas às possibilidades de avanço, em uma luta constante pelo aperfeiçoamento da administração pública.

1.4.4 O impacto das reformas na Administração Pública

Um resumo simplificado sobre os modelos dominantes que se apresentam como paradigmas para os estudos sobre as formas de organização e funcionamento da administração pública pode ser apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Comparação entre Administração Pública Tradicional (Burocrática), Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública.

	Administração Pública Tradicional (Burocrática)	Nova Gestão Pública	Nova Governança Pública
Foco	Diferenciação e coordenação dentro da burocracia	Funcionamento interno dos órgãos governamentais e relações contratuais	Relações entre governos e com outros atores (foco interorganizacional)
Objetivos	Produzir políticas e serviços eficazes e uniformes, de acordo com os princípios da igualdade,	Melhorar a eficácia e eficiência da prestação de serviços públicos e das organizações públicas	Melhorar a coordenação interorganizacional e a qualidade da formulação de políticas e prestação de serviços

Ideais centrais/ técnicas de gestão	Legitimidade e legalidade, usando hierarquia, comando e controle; gerenciamento de linha, com base no seguimento de regras, lealdade e orientação de serviço público dos funcionários públicos; ciclo político como mecanismo de controle	Uso de instrumentos comerciais e de mercado (modernas técnicas de gestão, mecanismos de mercado, indicadores de desempenho, conselhos de consumidores) para melhorar a prestação de serviços	Uso do gerenciamento de rede: ativando atores, organizando pesquisa e coleta de informações (descoberta conjunta de fatos), explorando conteúdo, organizando, processando regras e assim por diante
Política	Os políticos definem objetivos que estão sendo implementados pelo executivo, de maneira neutra. Tanto funcionários públicos quanto administradores escolhidos são responsabilizados por órgãos representativos de políticos eleitos.	Políticos estabelecem metas. A implementação de políticas e prestação de serviços é feita por agências independentes ou mecanismos de mercado, com base em indicadores claros de desempenho	As metas são desenvolvidas e negociadas durante os processos de interação, sem distinção clara entre formação, implementação e entrega de políticas e serviços. Os políticos fazem parte desses processos ou facilitam esses processos
Complexidade na sociedade	As complexidades são tratadas pela decomposição e atribuição de tarefas a unidades especializadas; tratadas como processo de design intelectual com inclusão de analistas de políticas, profissionais e conhecimento científico; controladas pelo ciclo de políticas	A complexidade requer o estabelecimento de metas claras e permite que o espaço discricionário dos implementadores obtenha resultados. Ficar longe das complexas interações com a sociedade. Usar incentivos de mercado para governar unidades de implementação	A complexidade requer interação e relações de rede, dadas as interdependências. Participar da complexidade interagindo com os atores da sociedade é inevitável e/ou necessário para alcançar resultados efetivos e apoiados

Fonte: Adaptado de Koppenjan e Klijn, 2016.

De forma abrangente, cada modelo abarcou seu período de predomínio e serviu de ideia inicial a ser superada pelas propostas sucessoras. Em resposta às críticas lançadas ao Estado providência e sua estrutura burocrática, o final do século XX foi marcado por reformas de diminuição da atuação do Estado e uma crescente procura de parcerias e absorção de práticas advindas do setor privado. Já o movimento seguinte se dispôs a aperfeiçoar e corrigir os rumos das propostas precedentes, sustentando a inevitabilidade da cooperação entre vários atores, bem como a transparência, responsabilização e coordenação das ações.

O que se percebe nessa evolução e nas tentativas de reformas, que nunca chegam a ser implementadas de forma completa, é que mesmo onde os modelos tradicionais de administração persistem e resistem às mudanças, é crescente a influência exercida pelos novos modos de governança e condução do interesse público.

No conjunto de todo o processo de mutação da Administração Pública, que variam de modelos e intensidade de acordo com o momento e o ambiente, o incremento de novos atores na realização do bem público tem sido inevitável, tanto pelas influências e experiências externas

que adotam esse modelo, quanto pela pressão interna da sociedade e do mercado, que tem criado na maior parte dos países ocidentais um contexto de compartilhamento de responsabilidades com uma natural diminuição do centralismo estatal (MOTA, 2016).

As relações atuais obrigam o Estado a agir menos de forma piramidal e hierárquica, e mais em forma horizontal, coordenando o grande número de organismos de poder “que gravitam acima (entidades internacionais, supranacionais e redes de empresas transnacionais) e abaixo dele (comunidades locais e entidades da sociedade civil), assim como em seu interior (autoridades reguladoras independentes, delegatórias de serviços públicos etc.)” (ARAGÃO, 2008, p. 198).

Dessa forma, tem sido imperioso reconhecer novos modos de relacionamento e interação entre o Estado e a sociedade, os governos e os cidadãos, o setor estatal e demais setores não estatais, além das realidades nacionais com o contexto internacional, o que tem propiciado a consolidação da importância do papel da sociedade e do mercado na realização de parcerias com o Estado, para efetivação de uma boa governança pública que dê respostas eficientes e eficazes a questões essenciais para a coletividade.

Mas, como já referido, a implementação dessas mudanças não é tarefa fácil, pois a tradicional estrutura burocrática é resistente. Conforme ensinou Weber, quando inteiramente estabelecida, a burocracia está entre as estruturas sociais mais penosas de combater, pois “onde a burocratização da administração foi completamente realizada, uma forma de relação de poder se estabelece de modo praticamente inabalável” (WEBER, 1982, p. 285). No mesmo sentido, muito antes, Maquiavel já advertia sobre as dificuldades para implementar mudanças e inovações no governo, pois “quem toma tal iniciativa suscita a inimizade de todos os que são beneficiados pela ordem antiga, e é defendido tibiamente por todos os que seriam beneficiados pela nova ordem” (MAQUIAVEL, 1997, p. 37).

Para que as propostas possam ter algum êxito, é preciso planejar a melhor forma de apresentar e realizar as desejadas transformações na Administração Pública, de acordo com as características culturais locais, para que não se faça apenas uma adesão às teorias mais festejadas do momento e nem se adote a fórmula simples do “copiar e colar”, com tentativas de implementar integralmente experiências bem-sucedidas em determinados países, sem levar em conta suas peculiaridades e diferenças (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Uma das justificativas da não proliferação mundial completa do NPM, como foi a ambição de alguns de seus teóricos, foi o fato de não considerar as diferenças culturais e

sistemas legais de cada contexto⁴⁷, uma vez que sua base anglófona⁴⁸, de característica mais flexível, possui maior dificuldade de se adaptar a realidades de países com tradição mais legalista, além das peculiaridades locais.

O que se percebe é que, apesar dos constantes debates sobre novas formas de governança, na prática a implementação das mudanças são lentas e parciais, apontando para a prevalência de formas híbridas de governança, que apresentam aspectos dos vários modelos de administração pública, combinando características das formas tradicionais com absorção de elementos das novas formas de governança pública (DICKINSON, 2016; OSBORNE, 2010).

Nesse viés, surgem propostas de reconstrução da burocracia, como a do Estado neo-weberiano, uma combinação de características de elementos burocráticos com acréscimos de contribuições da NPM, o que demonstra a resistência do modelo e a perspectiva de que ele continua a influenciar o setor público em muitos países amoldados sob seus princípios e tradições (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Conforme observa Leonardo Leite, da tensão entre novos e tradicionais modelos de administração surge a concepção de um modelo híbrido de Estado neo-weberiano, com significativa importância para a compreensão dos novos rumos da discussão sobre a reforma do Estado e modelos contemporâneos de gestão pública, que apresenta uma combinação “de elementos inescapáveis da burocracia weberiana com instrumentos fundamentais, em prol da eficiência nas políticas públicas contemplados pelas correntes teóricas da NPM” (LEITE, 2019, p. 93).

Nessa composição híbrida de Estado, busca-se uma maior aproximação da burocracia com a sociedade, com garantia da legitimidade e do controle, procurando-se, assim, “um modelo de Estado que combina elementos weberianos com alguns pressupostos da NPM, forjando uma solução ótima para a construção de um Estado mais responsivo e *accountable*” (LEITE, 2019, p. 90).⁴⁹

⁴⁷ Conforme estudo do Banco Mundial, a maioria das reformas administrativas intentadas não alcançaram resultados satisfatórios. O estudo aponta uma série de fatores que explicariam o fracasso dessas reformas, entre elas a tentativa de copiar modelos elaborados para especificidades locais e as abordagens tecnocráticas que não conseguem mudar comportamentos (WORD BANK, 2003).

⁴⁸ Conforme expõe Paulo Motta, “os relatos de maior sucesso com as práticas do NPM são oriundos das nações já dominadas pelo pragmatismo gerencial e pela baixa imposição de normas burocráticas e maior democracia na gestão. Possivelmente por já terem, comparativamente, maior flexibilidade burocrática, menos regras formais e rígidas, menos degraus hierárquicos e objetivos bem definidos, aceitavam e implantavam mais facilmente as propostas do NPM. Nessas sociedades, mudanças administrativas carregam valores e crenças do próprio contexto cultural, e, assim, são relativamente mais simples: causam menos transtornos e, na maioria das vezes, alcançam os resultados esperados.” (MOTTA, 2013 p. 86).

⁴⁹ Segundo Etzioni (2000), “ser responsivo” é ter a capacidade de “dar resposta” às demandas da sociedade, um fator importante para confirmar a legitimidade do poder público e das instituições em geral.

Tais formulações apresentam um formato de governança que vem englobar e combinar ao mesmo tempo estruturas hierárquicas verticais de controles, mas com diretrizes de gestão e de resultados, e estruturas horizontais para criação de estratégias e execução de tarefas específicas, com participação de múltiplos atores (MARQUES, 2017; PETERS, 2009).

No esforço de se implementar novas características aos modelos tradicionais, a implantação de uma maior integração entre o poder público e os novos atores convocados a cooperarem com o interesse público irá variar conforme a ideologia política e a concepção de Estado predominante. Dependendo do modelo adotado, o Estado pode assumir uma posição central, ou apenas *primus inter pares*, entre os outros agentes envolvidos (MAGONE, 2017).

Nessa constante mudança de rota, que busca a reordenação e equilíbrio na distribuição de papéis entre o Estado e a sociedade, Pedro Gonçalves (2006) projeta a imagem de um pêndulo que se movimenta entre os polos público e privado, sendo que a oscilação a favor de um ou de outro irá depender da realidade de cada país, podendo variar conforme a ideologia política dominante, bem como a situação econômica vivenciada.

De qualquer forma, a relevância da participação do Estado em qualquer modelo deve ser considerada. Alguns autores defendem ser mais apropriado afirmar que nesses processos de mudança tem ocorrido uma alteração das responsabilidades do Estado e não necessariamente sua diminuição (KOOIMAN, 2000), uma vez que, mesmo nos modelos de nova governança pública, admite-se a importância da participação estatal nas suas operações fundamentais, como controle e gerenciamento das ações e atores envolvidos, definição dos propósitos e garantia da transparência e responsabilização.

1.5 As parcerias na Administração Pública

1.5.1 Uma Administração mais consensual face à ascensão de novos atores

Apesar da permanente tensão entre os diferentes modelos de administração pública, as orientações predominantes apontam que, para um processo de mudança em busca da boa e nova governança, deve-se passar pela elevação dos outros atores fundamentais na produção do bem comum.

Para isso, faz-se necessária a existência de uma sociedade civil esclarecida e proativa, que não fique apenas aguardando um convite do Estado para que se reúnam a fim de legitimar as políticas públicas. É preciso que esses outros atores sejam despertados para suas obrigações. Toda a sociedade, englobando os cidadãos, o mercado e as organizações não governamentais,

deve ser a maior interessada no controle da aplicação do erário e da eficiência dos serviços públicos, sendo essencial uma efetiva participação social nos processos de criação de políticas públicas e na gestão pública.

Os atores privados devem se apresentar não simplesmente como pedintes, mas como corresponsáveis na produção do bem comum, na solução dos seus próprios problemas, pois a falta de cidadania favorece a centralização de poder, que sustenta ações personalistas e improdutivas. É imperioso que esses agentes sociais se movimentem em busca de autonomia e que o Estado reconheça e promova essa emancipação (BARRETT, 2002).

Com fundamento em pesquisas que comprovam a eficácia da participação social na formulação e realização políticas públicas, Kliksberg (2001) sentencia que, ao longo da história do mundo, as reformas são mais proveitosas se forem concebidas e dirigidas de forma interativa, pois comprovadamente “a participação funciona: as escolas operam melhor se os pais participam, os programas de irrigação são melhores se os camponeses participam, o crédito trabalha melhor se os solicitantes participam” (KLIKSBERG, 2001, p. 40).⁵⁰

Seguindo esse pensamento, Eliane Fontana (2017) entende que o interesse público e o bem comum somente serão atingidos “no debate aberto na esfera pública, onde os interesses e as expectativas se tornam transparentes, viabilizando diálogos morais (de convicções) sobre o que é melhor para o conjunto da sociedade.” (FONTANA, 2017, p. 51). Assim, pode-se afirmar que a busca por uma boa administração se consubstancia em um processo contínuo de construção, tanto em países de democracia consolidada quanto, e principalmente, nos que se encontram em desenvolvimento e aperfeiçoamento democrático, exigindo um esforço recíproco e de diálogo permanente entre o setor público e a sociedade.

Essa foi também a conclusão do Relatório para o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2017, denominado *Governance and Law*, ao insistir no necessário aperfeiçoamento da governança – isto é, nas formas pelas quais governos, cidadãos e comunidades se engajam para projetar e aplicar políticas. Com base em extensas pesquisas e consultas realizadas em muitos países, o Relatório chama a atenção para a importância do compromisso, da coordenação e cooperação como as três funções básicas necessárias para garantir que as políticas produzam os resultados desejados (WORLD BANK, 2017).

⁵⁰ O autor cita as pesquisas realizadas pelo PNUD, *Superando a pobreza*, e pelo Banco Mundial, *The voices of the poor*, ambos de 2000, que chegam à mesma conclusão: a necessidade de estimular as organizações sociais, principalmente das camadas mais carentes. Os estudos demonstram ainda que, na América Latina, os programas impostos verticalmente são predominantes, sendo que os discursos de participação comunitária não passam de mera retórica populista (KLIKSBERG, 2001).

No prefácio desse Relatório, o presidente do Banco Mundial, Jim Youg Kim, afirma que, face à crescente demanda de prestação de serviços eficazes, boa infraestrutura e instituições justas, é fundamental que os governos utilizem os recursos escassos da forma mais eficiente e transparente possível, o que significa aproveitar o conhecimento especializado do setor privado, trabalhar em estreita colaboração com a sociedade civil e redobrar os esforços no combate à corrupção.

Em defesa da administração consensual, Diogo de Figueiredo Moreira Neto enfatiza que o poder público deve ir além do incentivo à prática de condutas privadas de interesse público, devendo também “estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento” (MOREIRA NETO, 2003b, p. 156).

Pelo exposto, percebe-se o movimento crescente a favor de uma administração pública consensual, que represente a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a privilegiar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Sua propagação tem por fim orientar a transição de uma forma de administração pública autoritária para um modelo participativo, habilitando o Estado contemporâneo a desempenhar melhor suas obrigações e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com a sociedade (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009).

Nessa perspectiva, a governança pública caminha para um entendimento de que a legitimidade e eficiência da atuação pública devem se basear em uma relação profícua entre o setor público e os demais atores sociais, na busca de um consensualismo administrativo, segundo o qual a Administração Pública deve negociar com o cidadão, o mercado e organizações da sociedade civil as melhores estratégias de resposta às demandas sociais e à preservação do interesse público.

É nesse sentido que os princípios da boa governança podem colaborar para que se promova o diálogo social, ao abranger as partes interessadas na demarcação das responsabilidades e metas a serem alcançadas na resolução de determinados problemas, com o fim de atingir objetivos coletivos.

1.5.2 Administração concertada e ampliação das parcerias

Conforme visto, compreende-se como meios de expressão da administração consensual a forma de agir dos órgãos e entidades administrativas a partir de procedimentos

que enfatizam o uso de técnicas, métodos e instrumentos negociais, em alternativa à atuação unilateral do Estado, dando impulso a uma administração contratual que representa a substituição das relações administrativas fundadas na unilateralidade por relações baseadas no diálogo, na negociação e na troca, compreendendo-se todos os tipos de ajustes aptos a serem utilizados pelo Estado na realização de suas atividades e atingimento de seus fins (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009).

Tal caminho traçado conduz o Estado para uma ação mais dialogada e concertada, emergindo a importância dos contratos e transferência de tarefas prestacionais à iniciativa privada, restando ao setor público o controle de seu atendimento aos interesses públicos, fazendo valer o diagnóstico de Bobbio, para quem “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império” (BOBBIO, 1999, p. 26). Na concepção referente à concertação administrativa, a Administração Pública “renunciaria ao emprego de seus poderes com base na imperatividade e unilateralidade, aceitando realizar acordos com os particulares destinatários da aplicação concreta desses poderes, ganhando assim uma colaboração ativa dos administrados” (FERNÁNDEZ; GARCÍA DE ENTERRÍA, 1999, p. 661).

Para representar as estratégias de diminuição do Estado e seu novo relacionamento com a sociedade, a doutrina tem utilizado diferentes expressões, como “cooperação”, “articulação”, “conjugação de esforços” e “parcerias”, que apontam para a divisão de atividades e responsabilidades entre o Estado e os setores privados, demonstrando o interesse do Estado em utilizar o “potencial endógeno da sociedade” e a “capacidade dos actores privados para prosseguir fins públicos” (GONÇALVES, 2008, p. 160-161).

Nesse contexto, as parcerias administrativas, em uma noção mais ampla e em suas mais variadas vertentes, passam a constituir um importante instrumento de atuação estatal. A estratégia de colaboração na gestão pública surge como solução para enfrentar e reduzir os riscos da instabilidade, partilhando experiências com possibilidade de diminuição de custos, compartilhamento de *know-how* e acesso a novas tecnologias. Ou seja, a busca do Estado por parcerias com o setor privado tem o potencial de retornos não só financeiros para ambas as partes, mas também de progresso técnico em benefício do interesse público, pois, como expõe Marcos Souto (2005, p. 29), “a escolha do particular é também uma resposta técnica porque o setor privado pode, em certos casos, ser detentor de um *savoir faire* e de uma experiência particular que possa beneficiar o setor público.”

Para Ariño Ortiz (1999), o fortalecimento dessas parcerias com o Estado, do ponto de vista organizativo e institucional, representa a substituição do antigo modelo de Estado

administrativo-burocrático e centralizado, por uma nova forma de administração que reconhece a importância dos demais setores da sociedade na participação da gestão de serviços públicos. Para o autor, representa a volta do antigo sistema da “concessão” ou do “concerto” para a realização da gestão privada das atividades públicas, e a recepção do princípio da subsidiariedade com novas formulações. Fortalece-se, dessa forma, o *Estado contratual*, que recorre às organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar os seus fins públicos.

Sobre a crescente utilização do procedimento contratual pelo Estado na pós-modernidade, Jacques Chevallier (2009) assevera que o contrato se tornou um símbolo da “passagem de um direito de comando a um direito repousando sobre o acordo de vontades”, a partir de uma realidade que denomina de racionalidade cooperativa, e acrescenta que a “contratualização da ação pública, implica o reconhecimento do espaço de autonomia de que dispõem os diversos atores sociais com os quais o Estado é obrigado a negociar, na ausência de poder impor a sua vontade” (CHEVALLIER, 2009, p. 161).

Emerge, assim, um novo modelo de Estado, que estimula o uso de contratos e de outros acordos, típicos de uma administração consensual ou concertada (ESTORNINHO, 1996; KIRKBY, 2011), estabelecendo um novo estilo de gestão, com ênfase na participação dos particulares, maior procura de consenso e flexibilização (CORREIA, 1987).

Face a essa orientação, que aponta para a necessária interação entre atores públicos e societais, recorre-se cada vez mais a novos instrumentos de governança, como as parcerias público-privadas. Dessa forma, as parcerias intersetoriais se transformaram em um tema constante nas propostas de reforma do Estado, apresentando-se como uma estratégia de governança e ferramenta de execução de políticas públicas, de utilização e concepção bastante ampla e diversa, tanto nos estudos científicos quanto nas práticas e nos discursos políticos (HODGE; GREVE; BOARDMAN, 2010; KLIJN, 2010).⁵¹

1.5.3 As parcerias público-privadas

A matriz do modelo de “parcerias” desenvolveu-se em conjunto com as mudanças na formulação ideológica e conceitual da governança, em direção a uma “terceira via” entre o

⁵¹ Conforme adverte Klinjn (2010, p. 70), “na discussão da PPP, fica claro que o conteúdo da discussão é fortemente influenciado pelos usos e linguagem dos documentos práticos. Mas em documentos políticos e conceitos de discurso político têm um uso bastante diferente do que em debates científicos. Conceitos são marcas, imagens que evocam emoções significativas e atraem apoiantes. Nesse sentido, o PPP não é um conceito científico, mas uma marca (política).”

Estado e o mercado, como foi a proposta emblemática elaborada pelo governo de Tony Blair, em seu “governo para a modernização” no Reino Unido, quando foi evidenciado o termo PPP (*public-private partnership*)⁵². No conjunto de suas propostas, o uso das parcerias se destacou como alternativa viável para a presença demasiada do Estado, por um lado, e a ausência dele, por outro (ROBERTSON; VERGER, 2012b).

A divulgação das parcerias público-privadas (PPPs), no final do século XX, foi estimulada pelas mudanças mais amplas no cenário ideológico e conceitual da governança, em direção a uma composição entre o Estado e o mercado. Essas propostas vieram com o intuito de corrigir o excesso de Estado por um lado (keynesianismo) e, por outro, o seu esvaziamento (privatização). Ao atuar como uma ponte entre cada setor, as parcerias também foram presumidas como um canal que permite que os valores de cada parceiro sejam capitalizados (ROBERTSON; VERGER, 2012a).

O surgimento e fortalecimento das PPPs em todo o mundo podem ser consideradas como reflexo das discussões travadas sobre as mudanças do papel do Estado, anteriormente apresentadas, e têm sido estimuladas por discussões como poder de escolha, competição, eficiência e inovação, conceitos associados ao setor privado, justapostos à corrupção e à burocracia, associados ao setor público.

Com o aumento do debate sobre os novos papéis do Estado e de modelos de administração, as PPPs emergiram e se destacaram no âmbito das propostas reformadoras como importante instrumento disponível para a realização de uma nova forma de governança pública. Além da possibilidade de junção dos aspectos positivos de cada parte envolvida, as PPPs também possibilitam a correção de falhas, como a falta de concorrência no setor público, que não estimula o desenvolvimento de sua eficiência, e os problemas de pouca transparência e participação democrática no setor privado, que conduzem a condutas egoístas e acesso desigual aos seus serviços.

⁵² As PPPs tiveram origem a partir da experiência inglesa com PFI (*Private Finance Initiative*), que avançaram durante o governo conservador de Jon Major, primeiro-ministro britânico de 1990 a 1997, sendo que, a partir de 1997, no governo trabalhista de Tony Blair, essas iniciativas de parcerias tomaram novo contorno e importância, quando as PPPs tornaram-se uma política pública perene da administração pública britânica. Na explicação de Maria Eduarda Azevedo (2009, p. 145-146), “a nova política PPP, a par de uma maior explicitação do conceito, marcou a diferença em relação à PFI do Executivo conservador, assumindo a complementaridade entre os parceiros público e privado, reformulou as três categorias originais de esquemas de parceria, estabelecendo uma tipologia actualizada – a aquisição da prestação de serviços públicos ao setor privado em uma óptica de longo prazo, os projetos financeiramente sustentados e as ‘joint-ventures’ entre os sectores público e privado – e refirmou a valia das parcerias como um instrumento decisivo para operar uma concretização mais célere da reforma do sector público”.

As parcerias público-privadas se notabilizaram em todo o mundo como uma ferramenta utilizada pelos governos, independentemente do regime político ou opção ideológica, como resposta aos desafios do Estado pela melhoria e oferta de prestações públicas (apesar da escassez financeira), constituindo modelos diversificados de fornecimento de bens infraestruturais e serviços públicos por parte de atores privados em substituição ao setor público, transformando-se em um próspero instrumento para alcançar um governo de cooperação, que trabalha em conjunto com outras organizações e cidadãos para a obtenção de novas soluções e melhores serviços para a sociedade (AZEVEDO, 2009).

Na correta avaliação de Maria Eduarda Azevedo (2009), em um ambiente voltado para propostas de desintervenções e desincumbências do Estado na realização de atividades econômicas, em que se apresentam oposições entre o público e o privado, as PPPs se destacam como o melhor caminho entre a prestação exclusivamente pública e as tradicionais privatizações, tornando-se um instrumento de uso frequente nas propostas de reformas formuladas pela maioria dos Estados, que têm se empenhado na reestruturação das formas de financiamento e prestação de serviços públicos por meio da conveniente externalização.

Na última década do século XX, as PPPs passaram a ter uma significativa participação na composição de serviços e infraestruturas em muitos Estados. Além das experiências exitosas em vários países que serviram de modelo para os demais (com início no Reino Unido, expandindo-se para o restante da Europa e outros países dos demais continentes, com destaque para Austrália, Chile, EUA e África do Sul), o estímulo ao uso das PPPs passou a ser apregoado também por organizações internacionais, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com publicação de documentos e criação de políticas de incentivo e financiamento para a atuação conjunta dos setores público e privado em projetos infraestruturais e de prestação de serviços, transformando-os em importantes fomentadores da política de parcerias, além de responsáveis pela expansão global desse instrumento.

As PPPs podem ser consideradas como um produto da nova formatação de modelo de Estado: regulador, subsidiário, contratual e colaborativo. Os desafios de aperfeiçoar a prestação de serviços públicos diante das restrições orçamentárias e de uma sociedade mais exigente e participativa conduziram o setor público a recorrer aos demais setores, cada vez mais influentes e dotados de capacidades para assumir tarefas que se tornaram inviáveis pelo Estado, tanto por falta de recursos financeiros quanto por falta de capacidade organizacional.

Conforme estudo apresentado pela *Education International* (2009), as principais razões defendidas para que os governos adotem e ampliem as PPPs consistem em:

- melhorar a qualidade dos gastos, elevando a eficiência da prestação de serviços e permitindo um melhor direcionamento dos gastos;
- permitir que os governos aproveitem as habilidades especializadas do setor privado;
- permitir que os governos superem as restrições operacionais, tais como escalas salariais inflexíveis e restrições do funcionalismo público;
- permitir que os governos respondam às novas demandas e facilitem a adoção de inovações na prestação de serviços e experimentação;
- permitir economias de escala;
- permitir que os governos se concentrem nas funções para as quais têm vantagem comparativa;
- aumentar o acesso a serviços, especialmente para aqueles grupos que foram mal atendidos nas formas tradicionais de prestação de serviços; e
- aumentar a transparência dos gastos do governo, tornando o custo dos serviços mais visível.

Tendo em vista a existência de uma multiplicidade de modalidades de PPPs, não há como delimitá-las em uma única definição. Dessa forma, existe uma variação de significados conforme as diferentes formas de aplicação prática, além das variadas concepções teóricas.

Conforme ensina Klijn (2010), as PPPs receberam muitos significados e foram usadas de várias maneiras, gerando uma imprecisão e confusão de sentidos, com discussões sobre o que precisamente elas devem alcançar (melhor valor para o dinheiro⁵³, mais investimentos, inovações, etc.), ou quais os melhores modelos a serem adotados. Para esse autor, tal confusão tem a ver com o fato de que PPP é uma idéia híbrida, existindo uma variedade de modelos, uma vez que há uma diversidade de situações possíveis de utilização.

De forma genérica, as PPPs trazem um sentido de colaboração entre o Estado e o setor privado para o alcance de benefícios recíprocos, geralmente sociais para o setor público e econômicos para o privado, diferenciando-se da contratação pública tradicional pelo aspecto relacional, uma vez que a PPP “dilata e regulariza no tempo as transacções, acrescenta uma

⁵³ Conforme Sarmento, “o *Value for Money* consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público. Baseia-se não no menor custo de aquisição/produção mas sim na máxima eficiência do gasto público.” (SARMENTO, 2016, p. 9). Já no documento elaborado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, *Value for Money* “numa acepção lata, refere-se à possibilidade de realização de objectivos que não seriam possíveis com cada actor agindo isoladamente. É o que se pode chamar de vantagem colaborativa ou comparativa. Pretende-se recrutar a competência específica de cada actor, público ou privado, para juntar os melhores recursos materiais e humanos possíveis. Numa acepção estrita, a mais frequente, prende-se com a possibilidade de o Estado poupar e do privado lucrar; seria uma forma de prestar serviços públicos com poupança para o contribuinte e lucro para o investidor”. (SANTOS; GOMES, 2007, p. 6).

dimensão de colaboração, dilui as fronteiras do antagonismo público-privado” (SANTOS; GOMES, 2007, p. 9-10).

O Guia de Referência sobre PPP, elaborado pelo Banco Mundial, adotou um sentido amplo ao defini-lo como um contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental, para fornecer um ativo ou serviço público, no qual a parte privada assume uma responsabilidade significativa de risco e gerenciamento, sendo a remuneração vinculada ao desempenho (WORLD BANK, 2014).

Jean-Pierre Gaudin (1999) apresenta uma definição ampla de parceria no sentido de serem convenções múltiplas que ligam os poderes públicos, o setor privado e, outras vezes, o que se denomina “associações da sociedade civil”. Nesse sentido *lato*, o autor indica três critérios para caracterizar o que designa de “contratos de ação pública”. O primeiro diz respeito à produção de um ajuste negociado sobre os objetivos de uma ação pública; o segundo, à obrigação de desenvolver as ações a partir de um cronograma de execução, de acordo com orçamento e planejamento estabelecidos; já o terceiro critério está relacionado com a existência de obrigações e contribuições recíprocas das partes para o cumprimento dos objetivos ajustados (GAUDIN, 1999, p. 14).

Esse entendimento mais amplo encontra-se bem definido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, e é nesse sentido que o termo “parceria” será utilizado para designar

todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive lucro. Todavia, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não é a ideia de lucro, já que a parceria pode dar-se com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam essencialmente na área social e não econômica. (DI PIETRO, 2015, p. 24).

Nesse sentido, a parceria pode assumir várias formas e ajustes diversos de cooperação, com destaque para seu aspecto finalístico, que deve ter como meta o interesse público, e, ainda, a existência de um aspecto estrutural (havendo complementariedade na atuação das partes envolvidas) e um aspecto jurídico-formal, com a criação ou modificação de direitos e obrigações recíprocas, caracterizada pela “paridade, equilíbrio e voluntariedade, pois o vínculo pretende traduzir um esforço comum e autônomo para a prossecução de fins compartilhados” (MODESTO, 2018, p. 18-19).

Uma vez adotado essa concepção genérica, que engloba as várias possibilidades de parcerias entre os setores público e privado para a atuação conjunta em benefício de um

interesse público, e reconhecendo a existência de várias perspectivas e peculiaridades, não caberá aqui fazer uma descrição dos diferentes tipos e das diversas caracterizações de enquadramento das PPPs⁵⁴.

Enquanto no campo doutrinário admite-se o uso amplo do termo, no aspecto legislativo as normas disciplinadoras têm optado por restringir e definir as formas de atuação das PPPs. Nesse aspecto, a maioria dos países que possuem leis específicas sobre PPPs costumam adotar o seu conceito no sentido estrito, para representar ajustes formais de longa duração, com partilha de riscos, objetivo de lucros celebrado entre o Estado e o setor privado, com fins lucrativos.

Mas, além desse conceito mais limitado, não se pode olvidar de várias outras formas de parcerias que podem ser celebrados entre os atores públicos e privados, com ou sem fins lucrativos, uma vez que o termo setor privado em um contexto de parcerias intersetoriais também deve ser entendido de forma ampla, compreendendo todos os atores não estatais, incluindo atores privados sem fins lucrativos, como entidades corporativas e organizações profissionais, e até mesmo o cidadão na sua individualidade.

Aliás, observa-se que o aumento da importância e atuação do terceiro setor tem despertado a atenção dos governos no sentido de seu reconhecimento e das políticas de fomento e de implementação de parceria público-social (SALAMON; SOKOLOWSKI; LIST, 2003)⁵⁵. Essas parcerias e relações de cooperação também devem ser consideradas como formas de parceria público-privada, na sua concepção ampla, na medida em que aponta para a ideia de um trabalho em conjunto, visando à realização de tarefas públicas (NOGUEIRA, 2013).

Por fim, o que se enxerga é o estabelecimento de um novo quadro de relações intersetoriais, com a estruturação de redes organizacionais complexas, em que a participação de múltiplos atores é cada vez mais frequente: Estado, empresas, organizações não governamentais e cidadãos. Nesse modelo de articulação e colaboração descentralizada, regulado por governos mais cooperativos, que reconheçam a importante contribuição dos demais atores, esperam-se resultados vantajosos no aspecto econômico, com maior aproveitamento dos recursos públicos, e, principalmente, uma significativa melhoria na qualidade de vida das pessoas (BUSTAMANTE; VARGA, 2014).

⁵⁴ Para o estudo destas tipologias: Firmino (2015), Santos e Gomes (2007) World Bank (2014) e Comissão Europeia (2003).

⁵⁵ Os resultados apresentados pela pesquisa *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, com dados coletados durante a década de 1990, indicaram que, em termos mundiais, o terceiro setor já movimentava cerca de 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB), mobilizando trabalhadores remunerados e voluntários na ordem de 45,5 milhões ou 4,5% da população economicamente ativa (SALAMON; SOKOLOWSKI; LIST, 2003).

CAPÍTULO II

O PROCESSO DE EUROPEIZAÇÃO NAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO PORTUGUÊS

2.1. O processo de europeização do Estado português

2.1.1 Breves traços do Estado português

Conforme a advertência contida no *Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997* do Banco Mundial (1997, p. 2), quando as propostas de reformas proliferavam pelo mundo, a história demonstra que “o desenvolvimento não consiste apenas em obter os insumos econômicos e técnicos apropriados. Inclui também o contexto institucional subjacente: as normas e costumes que determinam a utilização desses insumos.”

Nesse sentido, faz-se necessário uma breve análise das principais características do Estado português, sobretudo na contemporaneidade, a partir de sua integração à União Europeia.

No início de 1974, Portugal era um dos países menos desenvolvidos da Europa, e com o regime autoritário de mais longa duração do continente (1926 a 1974), que foi derrubado em 25 de abril desse mesmo ano.

Conforme ensina Nuno Teixeira (2017), a integração de Portugal no processo de unificação europeia até 1974, foi condicionada por dois fatores essenciais: a natureza ditatorial do regime de Salazar e a sua resistência à descolonização. Somente após a transição para a democracia e do processo de descolonização, foram dados os primeiros passos sérios em direção a uma estratégia de integração de Portugal na, então, Comunidade Económica Europeia (CEE).

O período que se seguiu se deparou com grandes desafios sociais (desemprego, falta de escolaridade, assimetrias regionais, desigualdade de renda etc.), além de um déficit democrático, com pouca transparência dos poderes públicos e baixa participação política da sociedade.

Conforme apontado por António Barreto:

Em meados do século XX e até o fim dos anos sessenta, Portugal exibia vários títulos que o distinguiam da maior parte dos países europeus ocidentais. O mais antigo e durável império colonial ultramarino (...) A mais longa ditadura pessoal moderna. O

país onde eram mais elevadas as taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil. A mais jovem população, com a mais elevada natalidade e a mais baixa esperança de vida à nascença. O menor número de médicos e de enfermeiros por habitante. O mais baixo rendimento por habitante. A menor produtividade por trabalhador. A maior população agrícola e a menor taxa de industrialização. O menor número de alunos no ensino básico e de estudantes no ensino superior. O menor número de pessoas abrangidas pelos sistemas de segurança social. (BARRETO, 2002, p. 160-161)

Como estratégia para enfrentar estes desafios, a integração à União Europeia (EU) se apresentou como caminho irreversível. Dessa forma, Portugal apresentou sua candidatura à Comunidade Económica Europeia (antecessora da União Europeia), que se tornou efetivamente aprovada em 1986, dando início a um novo período de estímulo ao desenvolvimento económico no país, bem como a novas medidas de modernização da administração pública (BARRETO, 2005).

Dessa forma, as duas primeiras décadas após o período de democratização foram marcadas por um processo de desenvolvimento económico e social tardio, em contradição com as economias desenvolvidas, dos chamados países centrais (SANTOS; REIS, 2018).

Essa realidade apresentada fez com que Boaventura de Sousa Santos (1985) situasse Portugal em uma posição semiperiférica do sistema-mundo, polarizado entre países centrais ou desenvolvidos, de primeiro mundo, e periféricos, chamados de terceiro mundo, por apresentar-se uma posição simultaneamente intermediária em termos de graus de desenvolvimento, conforme indicadores socioeconómicos, e em termos das funções que desempenha no sistema-mundo, caracterizada pela coexistência de diferentes níveis de desenvolvimento.

Portugal, ao lado da Grécia, Itália, e Espanha, pertence a um conjunto de países que tem sido identificado como o Sul da Europa devido às suas semelhanças em termos de desenvolvimento político, económico, social e cultural.

O carácter distintivo do Sul da Europa em relação a outras macroáreas do continente seguiram um caminho específico para a modernização e ainda compartilham uma série de traços em suas origens culturais e economias políticas. A noção de "Europa do Sul" não possui apenas uma conotação geográfica, mas também substantiva, cultural e político-económica.

Sotiropoulos (2015) apresenta as seguintes características comuns pertencentes aos países do sul da Europa: capitalismo assistido; clientelismo político no topo; clientelismo político na base; distribuição desigual de pessoal no setor público; legalismo e formalismo; falta de uma elite administrativa.

Já Maurício Ferreira (2005) acrescenta ainda a incidência da economia irregular, que acarretam altas taxas de desemprego, os baixos níveis de capacidade administrativa, que geram descontrolo nas finanças públicas, e o papel que as famílias exercem nessas sociedades,

umas vez os laços entre os membros da família nesses países são muito mais fortes do que em todas as outras partes da Europa.

Outro traço comum à história desses países, é que todos foram fortemente afetados pela crise econômica mundial de 2008 - 2009, e tiveram que recorrer nos anos seguintes às ajudas financeiras externas e realizar reformas estruturantes. Os governos da Grécia e Portugal foram obrigados a realizar reformas administrativas projetadas sob as condições de um Memorando de Entendimento, implementado em ambos os países sob a supervisão de membros da chamada *Troika*, constituída pela Comissão Europeia (CE), pelo Parlamento Europeu e Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).). A Itália não assinou um Memorando, mas em momentos cruciais tomou instruções sobre as diretrizes de reforma do FMI e a liderança do BCE. Já a Espanha teve que obter empréstimo da UE para ajudar seu sistema bancário e adotar políticas de consolidação fiscal e liberalização do mercado (SOTIROPOULOS, 2015).

O diagnóstico comum a estes países é que todos possuem um forte obstáculo às tentativas de modernização e melhoria da eficiência de suas administrações públicas: a presença histórica do patrimonialismo na estrutura do Estado.

José Magone (2011) caracteriza a administração pública portuguesa como “neopatrimonialista”, pois encontra-se em transição de práticas antigas e fechadas, como o poder centralizado e as relações clientelistas, para as relações mais plurais e transparentes, principalmente após o processo de europeização iniciado em 1986 e, particularmente, partir do final dos anos 1990, quando este processo passou a ter uma abordagem mais reflexiva no sentido de uma visão estratégica mais endógena, baseada nas necessidades do Estado português.

O conceito é influenciado pela noção de 'patrimonialismo' de Weber (2004) que, corresponde a sistemas em que o Estado de Direito e uma ordem racional-legal ainda não foram implantados⁵⁶, sendo que o neopatrimonialismo pode ser encontrado nas sociedades envolvidos em processos de modernização, países que estão atrasados em termos de desenvolvimento social, econômico, cultural e político em relação às democracias e economias mais estabelecidas.

O neopatrimonialismo, aplicada ao caso português, significa basicamente que, apesar de uma crescente importância de uma cultura democrática de responsabilização e transparência na administração portuguesa ao longo do tempo, sustentado e melhorado através de contínuas

⁵⁶ Conforme Weber (2004, p. 152), “denominamos patrimonial toda dominação que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal”.

pressões de instituições externas, com destaque para as propostas apresentadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e do processo de europeização, padrões antigos de comportamento permanecem como obstáculos para a implementação de novas reformas. Esses padrões, herdados do regime autoritário do passado, incluem: tomada de decisão centralizada; alocação ineficiente de recursos humanos; baixo nível de qualificações (MAGONE, 2011).

Magone (2011) conclui que o contínuo processo de europeização de Portugal exerce uma forte influência na realização de suas reformas administrativas, mas estas se defrontam com uma forte cultura burocrática que atua como fator limitador do sucesso na implementação de instrumentos de "nova governança", impedindo mudanças mais profundas na sua administração pública.

2.1.2 Os impactos da europeização em Portugal

A entrada de Portugal na Comunidade Europeia abriu o caminho para a europeização das instituições e da sociedade portuguesa, introduzindo várias mudanças no plano interno e internacional, que acompanharam todo o processo de aprofundamento da integração europeia (TEIXEIRA, 2017).

A expressão europeização deve ser entendida como um processo através do qual os Estados membros são obrigados, em virtude do processo político a nível europeu, a alterar estruturas, políticas, regulações formais e práticas consolidadas (JALALI, 2017).

Conforme definem Featherstone e Radaelli (2003), o processo de europeização trouxe mudanças fundamentais para a política contemporânea do continente, com destaque para as seguintes perspectivas: a adaptação de configurações institucionais no sentido mais amplo (de regras, procedimentos, normas, práticas) em diferentes níveis políticos em resposta à dinâmica da integração; o processo de definição na contínua democratização e “mercantilização” da Europa; o surgimento de novas redes e comunidades de políticas transnacionais; a natureza do mimetismo e transferência de políticas entre Estados e autoridades subnacionais; as mudanças no discurso, cognitivo e de identidade que afetam a política em resposta ao desenvolvimentos europeus.

Conforme observa Magone (2001), ao aderirem à União Europeia, os países membros são submetidos a um processo de europeização instituído tanto de forma vertical quanto horizontal. No primeiro caso, de cima para baixo (*top-down*), envolve a adoção de políticas,

normas, regras e procedimentos comuns; já no sentido horizontal, baseia-se na convergência de políticas para criar um regime de estabilização, adotadas pelos países aderentes.

A abordagem de cima para baixo é particularmente evidente na transposição e implementação de directivas relacionadas com todos os domínios políticos, em especial o mercado único europeu, a política de concorrência, a política ambiental e os fundos estruturais.

Já no que tange ao processo de europeização transnacional horizontal, verificam-se iniciativas dos Estados membros em articularem experiências e instrumentos comuns com o objetivo de alcançarem uma rede de governação pública mais integrada. Nesse sentido, a Comissão Europeia procura acompanhar as administrações públicas dos Estados membros com vistas a alcançar condições equitativas em toda a Europa, e a consequente melhoria de eficiência nesta área. Como exemplo desta ação, destaca-se o trabalho desenvolvido pela *European Union Public Administration Network* (EUPAN), ou Rede de Administração Pública Europeia, coordenada pelo Instituto Europeu de Administração Pública, sediado em Maastricht, na Holanda (MAGONE, 2011).

Enquanto a tradicional abordagem *top-down* coloca uma pressão considerável sobre a administração pública portuguesa devido à sua natureza juridicamente vinculativa, o processo horizontal é implementado através de instrumentos de governança flexível, e projetado para alcançar a convergência de boas práticas administrativas. Para a reforma do Estado e da administração pública, significa uma oportunidade para Portugal trabalhar em estreita colaboração com outras administrações públicas nacionais da União Europeia (MAGONE, 2011).

Para Maarter Vink (2017), a perspectiva segundo a qual a democratização e a europeização são considerados dois processos que contribuem em simultâneo para o desenvolvimento e a modernização de Portugal, pode ser considerada a principal razão dos governos portugueses dos primeiros anos de democracia pós-revolução reconhecerem a importância da entrada na CEE/UE, apresentando-se ainda como importante caminho para oferecer a necessária estabilidade política.

Apesar de pontos de vistas divergentes, que contestam alguns supostos benefícios para o desenvolvimento de Portugal, o pensamento dominante é que a europeização tem fortalecido o processo de consolidação democrática em Portugal, e tanto as instituições nacionais como as atitudes e comportamentos da população e das elites têm-se adaptado às exigências da presença na União Europeia (VINK, 2017).

Magone (2011) conclui que esse processo de europeização tem contribuído para o aperfeiçoamento da Administração Pública portuguesa nas últimas décadas, embora, em

comparação com outros países, a abordagem nacional tem sido de absorção reativa e acomodação, o que significa o seu alcance limitado.

2.2 Reformas administrativas em Portugal

Em Portugal, desde seu processo de redemocratização a partir de 1974, as propostas de reforma na Administração Pública central têm-se feito sempre presentes nas agendas dos sucessivos governos constitucionais, com diferentes concepções conforme o contexto político, econômico e social da época (ROCHA; ARAUJO, 2007; MADUREIRA; FERRAZ, 2010).

No final dos anos 1980 e durante a década seguinte, as mudanças administrativas foram instituídas dentro da orientação das propostas contidas no *New Public Management* que se espalhavam por todo continente europeu, e que alcançaram Portugal, com maior força a partir de sua adesão à Comunidade Europeia em 1986, quando a busca por maior competitividade passou a conduzir as políticas públicas do país, exigindo o desenvolvimento de novas capacidades e competências da Administração Pública e da economia em geral, que resultaram em ações de privatizações e desburocratização (MADUREIRA, 2015).

Até o final do século XX, as propostas de aperfeiçoamento da gestão pública eram dominadas pelas abordagens difundidas pela OCDE e pelas orientações da NPM que se espalhavam vigorosamente pela Europa (CARVALHO, 2008).

A partir de 1998 Portugal passou a se envolver mais nos processos de europeização horizontais relacionados com as experiências absorvidas pela rede EUPAN, quando as reformas passaram a ser moldadas conforme as prioridades criadas por estas redes horizontais dentro da União Europeia (MAGONE, 2011).

Já em 2011, devido ao contexto político e econômico que levou Portugal a recorrer ao auxílio financeiro da UE e do FMI e assinatura do “Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades da Política Econômica”, as reformas administrativas foram aceleradas no sentido de criar medidas de austeridade visando dar resposta ao problema do déficit do Estado. Este memorando e o respetivo “Programa de Ajustamento Económico e Financeiro” (PAEF) acarretavam um amplo conjunto de medidas a serem implementadas pelo governo português (MADUREIRA, 2015).

Nesse contexto, o XIX Governo Constitucional assumiu, em seu Programa, o compromisso de reduzir os custos do Estado e de procurar modelos mais eficientes de funcionamento, com redução da estrutura do Estado, sem prejuízo para a qualidade na prestação do serviço público. Foi nessa linha que foi elaborado e aprovado o “Plano de Redução e

Melhoria da Administração Central” (PREMAC), em 2011, no âmbito do “Compromisso Eficiência” (MADUREIRA, 2015).

Em comparação com os esforços anteriores de reforma, os programas do período de crise foram principalmente orientados para redução de custos, impulsionados pela urgência fiscal, e sob forte pressão externa.

Conforme o entendimento de Magone (2011), o Estado português tem avançado lentamente nas sucessivas tentativas de modernização de sua administração pública. Uma das principais razões para isso, se deve à influência da OCDE e, sobretudo, ao processo de europeização que têm atuado de forma positiva na superação de um ciclo vicioso de reprodução das características neopatrimoniais, que, apesar de ainda persistirem, têm sido gradualmente enfraquecidas.

Em Portugal, como nos demais países que integram o Sul da Europa, as iniciativas de reforma da administração pública são caracterizadas como produtos de uma combinação das propostas do *New Public Management* e de peculiaridades da realidade local, como a influência da cultura administrativa de inspiração napoleónica e a democratização tardia. Dessa forma, apesar de iniciativas de reformas que seguem o NPM, com reforço do processo de europeização, sua implementação teve que se adaptar aos valores da administração pública tradicional, resultando assim em um modelo neoweberiano (SOTIROPOULO, 2015).

Nessa perspectiva, Carlos Jalali (2017) observa que os processos de integração europeia podem suscitar mais uma adaptação das instituições nacionais às exigências europeias do que propriamente a sua transformação fundamental.

Como se pode observar, o processo de reforma do setor público em Portugal revela uma dinâmica híbrida. Por um lado, tem vindo a registar-se um claro alinhamento gerencialista ao nível da orientação para a eficiência e controlo de custos e do enfoque em objetivos e resultados. Por outro lado, muitas das características da administração pública burocrática vistas como problemáticas para o funcionamento do sistema, tais como o legalismo, a politização e a centralização da tomada de decisão, mantêm-se ainda bastante evidentes, sendo identificadas como fatores limitadores do sucesso das reformas (MOTA; PEREIRA; CARDIM; NEVES; CORDOVIL, 2014; FERRAZ, 2013).

Com relação às formas de atuação do Estado, Marisa Apolinário (2016) assevera que o cenário português apresenta uma configuração “híbrida”, em que são identificadas situações em que se vislumbra a presença do Estado regulador ao lado do antigo Estado empresário.

Já César Madureira e David Ferraz (2010) concluem que, embora as reformas administrativas realizadas em Portugal tenham seguido os pressupostos da abordagem

gerencial, com ênfase nos valores da eficiência e economia, os resultados se apresentaram sempre parciais, exigindo constantes reformas da administração pública com o fim de se aproximar cada vez mais de paradigmas de uma boa governança. Estes mesmos autores advertem ainda para o fato de que a própria cultura cívica, pouco participativa, dificulta o alcance deste objetivo, o que requer uma soma de esforços a ser feito pelo Estado e pela sociedade para que seja promovida uma substancial melhoria da qualidade da educação, a fim de que seja formada uma cultura de maior participação da população na vida pública.

2.3 Os desafios para a construção de uma nova governança pública

No ano de 2001 a União Europeia adotou o *Livro Branco sobre governança*, e designou governança como “a capacidade das sociedades para dotar-se de sistemas de representação, de instituições, de processos e de corpos sociais, como instrumento de controle democrático, de participação nas decisões e de responsabilidade coletiva”, o que compreende um conjunto de normas, processos e comportamentos que influem no exercício dos poderes em nível europeu, especialmente desde o ponto de vista da abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência (COMISSÃO EUROPEIA, 2001).

Esse entendimento foi ampliado na Comunicação *Governança e Desenvolvimento*, da Comissão Europeia, em que o seu significado aparece como “a capacidade do Estado de servir os cidadãos”, referindo-se às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade, sendo que “o conceito de governança é hoje geralmente utilizado para avaliar a qualidade e desempenho de qualquer sistema político/administrativo.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 3-4).⁵⁷

Verifica-se nas disposições normativas encontradas no âmbito da UE, uma preocupação voltada para a legitimidade do processo decisório comunitário, com efetiva participação dos cidadãos, para a concretização do princípio da boa administração, que é um direito consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, no seu artigo 41.

A Constituição portuguesa apresenta orientações explícitas no sentido de assegurar o direito à boa administração, formando um conjunto de princípios que determinam o exercício da função administrativa de forma eficiente e congruente (CANOTILHO; MOREIRA, 1993),

⁵⁷ Também no contexto europeu, vários outros documentos foram elaborados pela Comissão Europeia sobre o assunto, como o *Relatório da Comissão sobre a governança europeia*, em 2002, e, em 2004, o Parlamento Europeu emitiu a *Resolução sobre a governança na política e desenvolvimento da União Europeia*.

sobretudo no seu Título IX, em que apresenta as seguintes orientações para a Administração Pública: obrigação com a prossecução do interesse público (art. 266º); evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados (art. 267º); observar os direitos e garantias dos administrados (art. 268º); e que seus agentes atuem a serviço do interesse público (art. 269º).

Para Canotilho (2006), no aspecto normativo, a boa governança deve ser valorizada como princípio de gestão responsável do Estado, indicando uma “estatalidade moderna”, fundamentada em outros princípios, como transparência, coerência, abertura, democracia participativa e justa medida, do qual decorrem ainda os princípios da sustentabilidade, racionalidade, eficiência e avaliação.

Há que se considerar que a efetivação dessa concepção moderna de governança exige um Estado eficiente, uma economia forte e uma sociedade civil capacitada e dinâmica. Contudo, como adverte Magone (2017), além do Estado e economias fracas, Portugal tem uma das sociedades civis menos participativas da Europa, onde as relações ainda carecem de confiança interpessoal, o que cria um ambiente pouco propício para a instituição de uma governança integrada. Nesse sentido,

um modelo das democracias mais avançadas foi importado para Portugal, o qual desde o princípio teve imensas dificuldades a mudar de um sistema de governo fechado para o novo modelo sem nunca ter estabelecido um Estado democrático weberiano. Ainda hoje, governança em Portugal é só uma sombra daquilo que é possível nas democracias mais avançadas. Portugal tem um Estado fraco, uma economia débil e uma das sociedades civis menos dinâmicas e extensas da UE. Portugal é um caso de uma governança semiperiférica. (MAGONE, 2017, p. 59).

Em Portugal, como resquício de décadas de uma administração pública hierárquica e burocrática, a sociedade civil ainda não adquiriu uma cultura suficiente para participação ativa nos processos de governança (ALMEIDA; ALMEIDA, 2018).

Essas fragilidades encontradas na governança pública podem criar problemas de legitimidade das políticas públicas, bem como de eficiência na atuação e nos gastos públicos. É nessa perspectiva que, entre as várias recomendações apresentadas pela OCDE no documento *Portugal: reforming the state to promote growth*, encontra-se a seguinte:

Reformar a governança pública, para melhorar a seleção de projetos e fortalecer a cooperação vertical (entre níveis de governo) e horizontal (entre setores e entre jurisdições) para tornar o investimento público mais eficiente e eficaz. (OCDE, 2013, p. 74).

Contudo, pesquisas recentes apontam que o nível de participação da sociedade portuguesa nos problemas de interesse público tem aumentado, sobretudo após o período de crise econômica enfrentado pelo país (SABARIEGO; MATOS, 2018; CASTRO, 2015).

Dessa forma, também no que compete ao processo de implementação de uma nova governança pública em Portugal, o processo de europeização se depara com as nuances internas, o que faz com que a assimilação das diretrizes e experiências existentes na União Europeia, sejam feitas de forma lenta e gradual. É nesse passo que Portugal, apesar dos problemas apresentados, tem conseguido aperfeiçoar sua governança, inclusive com o desenvolvimento de experiências de governança integrada com forte impacto social, conforme demonstrado pelos estudos publicados pelo “Fórum para a Governança Integrada” (GOVINT, 2019)⁵⁸.

Nesse caminho de contínuo aperfeiçoamento, o Estado português procura se aproximar dos ideais da União Europeia que determina que as decisões de interesse público devem ser “tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”, conforme definido no art. 1º do Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), em consonância com princípio da subsidiariedade, outra importante diretriz a ser seguida nesse processo de europeização (UNIÃO EUROPEIA, 1992).⁵⁹

2.4 O princípio da subsidiariedade em Portugal

Conforme exposto nas fichas técnicas do Parlamento Europeu, sobre a adoção deste princípio no Direito Comunitário:

O princípio da subsidiariedade prossegue dois objectivos opostos. Por um lado, permite que a Comunidade intervenha, quando as medidas individualmente adoptadas pelos Estados-Membros não possibilitem uma solução cabal. Por outro lado, visa manter a competência dos Estados Membros nos domínios que não podem ser melhor regidos por uma intervenção comunitária. A inclusão deste princípio nos Tratados europeus deverá permitir que as decisões comunitárias sejam adoptadas a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos. (PARLAMENTO EUROPEU, 2002).

⁵⁸ Conforme a apresentação em seu site: “O Forum para a Governança Integrada (GovInt) é uma rede colaborativa informal de instituições públicas e privadas que entenderam cooperar para a reflexão e a ação no âmbito da resolução de problemas sociais complexos através de modelos de governação integrada, que permitam maior eficácia e eficiência”. Disponível em: <http://www.forumgovernacaointegrada.pt>, acessado em: 12.05.2019.

⁵⁹ Conforme art. 1º da versão atualizada: o presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT>, acessado em: 12.05.2019.

A discussão sobre a adoção da subsidiariedade em Portugal ganhou evidência a partir do processo de revisão da Constituição de 1976 ocorrido em 1982, quando operou-se a remoção de seu cunho marxista, retirando-se às referências e diretrizes para a transição para o socialismo, enaltecendo a democracia econômica, social e cultural do povo português (OTERO, 1998; SOUSA FRANCO, 1982).

Em Portugal o princípio da subsidiariedade encontra-se acolhido, principalmente no seu aspecto orgânico ou vertical, por estar expresso na própria Constituição em matéria de relações de competência entre a União Europeia e o Estado Português e em matéria de organização administrativa interna, conforme disposto no seu artigo 7º, nº 6, , introduzido com a revisão constitucional de 1992. Para Carlos Blanco de Moraes (1998), esta alteração deve ser considerada:

uma iniciativa coerente com o facto de Portugal ser, segundo alguma doutrina portuguesa, um dos Estados que mais se bateu pela introdução do critério da subsidiariedade no quadro reitor das relações de competência entre a União e os Estados membros. (MORAIS, 1998, p. 787).

Posteriormente, na reforma constitucional de 1997, o artigo 6º, nº 1, foi inserido como princípio diretor da forma de Estado, quando, no dizer do mesmo autor:

a subsidiariedade ganhou o estatuto de princípio constitucional reitor da organização e funcionamento interno da República portuguesa como Estado unitário, consumando no ordenamento aquilo que constituiu a lenta ascensão multiangular do mesmo corolário, desde que Portugal ratificou a Carta Europeia da Autonomia Local. (MORAIS, 1998, p. 790).

Já com relação ao seu sentido horizontal ou funcional, nas suas relações com os particulares, ao contrário da Constituição de 1933, que continha uma norma, o artigo 34.º, da qual decorria que a iniciativa econômica pública só se justificaria na área dos serviços essenciais, tendo, nesse caso, de se justificar sempre caso a caso, a Constituição de 1976 não adotou expressamente essa mesma orientação.

Contudo, mesmo não estando explícito na Constituição de 1976, a subsidiariedade do Estado como princípio da organização econômica passou a ser admitido por muitos doutrinadores portugueses a partir de uma interpretação sistêmica do texto constitucional, levando ao seu reconhecimento implícito (APOLINÁRIO, 2016), pois em seu aspecto funcional ou horizontal, a subsidiariedade possui uma natureza pressuposta no texto Constitucional (APOLINÁRIO, 2016; OTERO, 1998; VAZ, 1994), tanto ao se referir a organização

económica-social (artigo 80º, alínea b)⁶⁰, quanto aos critérios de intervenção de ordem legal (artigo 18º, nº 2).⁶¹

Nesse sentido, Maria Luísa Duarte observa que “de facto, a relevância do princípio da subsidiariedade dispensa a enunciação expressa sempre que o arquitecto constituinte a tenha pressuposto como alicerce” (DUARTE, 2000a, p. 109) e acrescenta “como princípio inerente à organização democrática do Estado na sociedade dos nossos dias, a subsidiariedade dispensa a incorporação constitucional.” (DUARTE, 2000a, p. 136).⁶²

Acrescenta-se à realidade portuguesa o fato de que a subsidiariedade é um imperativo da União Europeia, uma vez que a “ideia de serviço público exclusivo do Estado é considerada incompatível com os princípios fundamentais da ordem económica, quais sejam, o da liberdade de iniciativa e liberdade de concorrência” (DI PIETRO, 2015, p. 20). Desta forma, há que se considerar que a integração à União Europeia faz com que a definição dos limites da intervenção pública considere o proclamado ambiente de economia de mercado aberto e de livre concorrência (MIRANDA; MEDEIROS, 2010), o que coaduna com uma atuação subsidiária do Estado.

Como princípio relacional, a subsidiariedade é utilizada para a demarcação dos espaços de ação privada e ação pública, mas serve também como critério operativo para definição entre os vários níveis de decisão pública; como princípio de organização política, a subsidiariedade pressupõe vários níveis de decisão e regulação das relações sociais. Conforme ensina Maria Luísa Duarte, no plano de sua concretude, a subsidiariedade “emerge mais como um critério de conformação pragmática da intervenção estadual do que como um critério abstrato de proibição ou mesmo de limitação de uma opção pela gestão pública do interesse geral” (DUARTE, 2000a, p. 109).

Sobre este debate, Marisa Apolinário apresenta a seguinte conclusão:

Não temos dúvidas, no entanto, de que a orientação em curso aponta claramente no sentido da completa afirmação do paradigma de um Estado Regulador e do

⁶⁰ Conforme disposto na Constituição portuguesa: “Artigo 80.º Princípios fundamentais. A organização económico-social assenta nos seguintes princípios: a) [...]; b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;”.

⁶¹ Na Constituição da República Portuguesa encontra-se: “Artigo 18.º Força jurídica. 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.”

⁶² Em sentido contrário, Vital Moreira não vê como seria possível aceitar o princípio da subsidiariedade como critério constitucional, pois a própria sistemática constitucional portuguesa “não deixa margem para tal lógica”, o autor afirma não encontrar “nenhum arrimo para um princípio geral de limitação jurídico-constitucional da esfera de atividade pública em nome da reserva para os indivíduos ou organizações privadas de tudo o que estes estejam em condições de realizar”. (MOREIRA, 1997a, p. 250).

reconhecimento (ainda que infra-constitucional) do princípio da subsidiariedade da intervenção pública, com a consequente redução, ou mesmo desaparecimento, da intervenção pública (directa) nos tradicionais serviços públicos económicos, sendo a mesma substituída pela iniciativa privada, ao mesmo tempo que dá lugar ao aparecimento de uma diferente forma de intervenção pública (indirecta) na actividade económica, com tudo o que isso traz consigo: a regulação (APOLINÁRIO, 2016, p. 176).

É neste conjunto de orientações, que emerge a importância da participação dos atores privados na colaboração para realização do interesse público, em processos de parceria com o setor público.

2.5 As parcerias público-privadas

Como já apresentado anteriormente, uma concepção mais ampla entende as parcerias como redistribuição de papéis entre o Estado, o mercado e a sociedade na realização de atividades de interesse público.

O modelo de colaboração público-privada, através das várias modalidades de parceria, coloca “em marcha um processo sinérgico, que cumpre a função de aproveitar e, mais que isso, de canalizar os recursos e as capacidades privadas para a realização de atribuições públicas” (GONÇALVES, 2013b, p. 88).

Como bem observado por Pedro Gonçalves, “o potencial endógeno da sociedade civil impõe, como medida racional de gestão do setor público, o aproveitamento ou a mobilização da ‘capacidade privada para servir objetivos públicos’ ” (GONÇALVES, 2013a, p. 34). Segundo este autor, a colaboração estabelecida entre a Administração Pública e os vários atores particulares, no quadro de um “Estado cooperativo”, com uma nova forma de compreensão de “Público & Privado”, e não de conflito “Público X Privado”, se propõe a convocar e atribuir responsabilidades privadas em atividades tradicionais de domínio público e de externalização de tarefas públicas (GONÇALVES, 2013a, p. 32).

A externalização de funções, também designada por subcontratação, terceirização – em inglês *outsourcing, contracting out*⁶³ – consiste na contratação de terceiros para a realização de tarefas antes providas diretamente pelo setor público (SANTOS; GOMES, 2007).

Neste ambiente de elevação da contratação e aproximação entre os setores públicos e privado, eleva-se a importância da concertação administrativa, que para Vital Moreira, consiste

⁶³ Conforme Pedro Gonçalves (2008, p. 330), “*contracting out* é a fórmula genericamente usada para identificar todos os contratos públicos que confiam a entidades exteriores à Administração Pública o desempenho de missões públicas (de natureza económica ou não)”.

em efetivar decisões “apuradas como resultado de negociações e do consenso estabelecido entre o Estado e as forças sociais interessadas, limitando-se o Governo e a Administração a dar força oficial às conclusões alcançadas” (MOREIRA, 1997, p. 57).

O Livro Verde da União Europeia sobre as PPPs, entre as justificativas apresentadas, também faz referência às mudanças ocorridas nas funções do Estado, ao afirmar que:

o aumento da utilização de PPP pode ser explicado por vários fatores. Tendo em vista as restrições orçamentárias enfrentadas pelos Estados-Membros, ele responde à necessidade de aporte financeiro privado para o setor público. Igualmente se explica pela vontade de se beneficiar da experiência e de métodos de funcionamento do setor privado, no âmbito da vida pública. O desenvolvimento da PPP ainda se inscreve na evolução mais geral do papel do Estado na esfera econômica, passando de um papel de operador direto a um papel de organizador, regulador e controlador. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004, p. 3).

Também a nível europeu, o termo parceria público-privada não recebeu uma definição única, sendo amplamente utilizado para descrever diferentes tipos de acordos entre os setores público e privado para realização de atividades de interesse público.

O Livro Verde define o conceito de PPP como “[...] uma expressão que se refere, em geral, a formas de cooperação entre as autoridades e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço” (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004, p. 3).

No relatório elaborado sobre parcerias público-privadas pelo Observatório Permanente de Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, é apresentada uma definição mais objetiva, em que as PPPs são apresentadas como formas híbridas de colaboração entre o setor público e privado, “um contrato de colaboração entre atores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços públicos, com uma distribuição de receitas e despesas predefinida, que define a partilha do risco” (SANTOS; GOMES, 2007, p. 7).

Já o conceito de PPP na legislação portuguesa possui um sentido mais restrito. O Decreto-Lei n.º 111/2012, que instituiu o novo regime jurídico das parcerias público-privadas, em seu art.º 2, n.º 1, apresenta a definição de parceria público-privadas, ou simplesmente parceria, como sendo “o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”.

Reitera-se a opção, no âmbito do presente estudo, por um significado amplo de parcerias público-privadas. Também na identificação dos polos, público e privado, a concepção adotada é ampla, sendo que de um lado figura um representante ou entidade estatal, de outro o particular, o que engloba todo o conjunto de agentes que não compõem diretamente a estrutura do Estado, atuando na sociedade, no exercício de direitos e liberdades (GONÇALVES, 2008), o que compreende os próprios cidadãos e as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos.⁶⁴

As pessoas singulares, os indivíduos enquanto cidadãos, podem, voluntariamente ou por convocação, colaborar com a administração pública.

O setor privado de fins lucrativos, que compõe o mercado, usualmente estabelece relações comerciais com a administração pública, o que inclui a privatização de atividades públicas, também no seu conceito amplo, que abrange a contribuição privada que pode compreender os domínios da preparação, implementação, ou execução de tarefas públicas (GONÇALVES, 2008).

Já as entidades que formam o terceiro setor, ou setor cooperativo e social (cooperativas, associações, fundações, etc.), por possuírem também sua atuação voltada para o interesse geral, mas com forma diferente de funcionamento e de organização dos setores público e privado, tem-se mostrado também parceiros apropriados para os fins sociais do Estado, com possibilidades de instituição da denominada parceria público-social.⁶⁵ O interesse do Estado português no incentivo e cooperação com o terceiro setor encontra-se presente tanto na Constituição⁶⁶ quanto na legislação infraconstitucional, regulado principalmente pela Lei nº 30/2013, posteriormente modificado pela Lei nº 76/2015, a Lei de Bases da Economia Social.

As áreas de atuação das PPPs também são bastante variadas, com maior incidência no setor de infraestrutura, mas se estendendo também para a realização de serviços, inclusive de saúde e educação.

Conforme análise sobre o uso das PPPs na Europa no ano de 2013 (GOMES, 2018), o setor mais demandado em termos de valor foi o de transportes, que representou mais de metade do valor total de investimentos, com 9,6 mil milhões de Euros, sendo que 5 dos 6 maiores

⁶⁴ O reconhecimento da coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção encontra-se afirmado na própria Constituição portuguesa (art. 80º, “b”; art. 82º, I;).

⁶⁵ A “Carta de Cascais para a Economia Social”, aprovada pelo Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), em 29 de junho de 2013, entre outras, apresentou a seguinte conclusão: “O aprofundamento e a intensificação da parceria público-social, assumida entre o Estado e as entidades da Economia Social, garantem que seja assegurada a coesão social e territorial que num Estado Social de Direito é devida.” (CONSELHO NACIONAL PARA A ECONOMIA SOCIAL, 2013).

⁶⁶ Conforme as seguintes disposições constitucionais: art. 61º, 2; art. 75º, II; art. 80º “f”, art. 267.º, 1.

projetos fechados nesse ano, situaram-se no setor de transportes. Como resultado da preocupação crescente da União Europeia com a política ambiental, o setor do meio ambiente revelou bastante movimentação, tendo sido negociados 13 contratos no valor de 2,3 mil milhões de euros, a maioria dos quais se situou no Reino Unido. Segue-se o setor da saúde que concluiu 12 contratos em 2013 no valor total de 1,5 mil milhões de euros. Mas foi o setor de educação que obteve o maior salto de crescimento nos últimos anos, tendo sido o que movimentou um maior número de negociações, fechando 21 contratos em 2013.

Em Portugal, o uso das PPPs tem sido corrente em múltiplas áreas, também com maior destaque para o setor de infraestrutura e de saúde. Contudo, por vezes os seus retornos financeiros e de eficiência têm sido questionados face a falta de um melhor planeamento e controle dessas parcerias (FIRMINO, 2018; SARMENTO, 2015).

A realidade demonstra que as PPPs se consolidaram como um importante instrumento utilizado pelo governo português, tanto com o objetivo de superação dos défices infraestruturais, quanto para a obtenção de ganhos de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos.

CAPÍTULO III

AS TENTATIVAS E RESISTÊNCIAS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

3.1 A (de)formação do Estado brasileiro

Qualquer estudo sobre as características de determinado Estado e, conseqüentemente, sobre a forma de organização e atuação da administração pública, além da identificação de suas deficiências e possíveis soluções, deve levar em conta o arcabouço jurídico existente, bem como as características culturais e políticas arraigadas, que, no caso brasileiro, apresentam uma impressionante resiliência capaz de se adequar às mudanças e a qualquer proposta de reforma (MARTINS, 1997; PINHO, 2016). Conforme advertência contida no *Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997*, do Banco Mundial, quando as propostas de reformas proliferavam pelo mundo, a história demonstra que “o desenvolvimento não consiste apenas em obter os insumos econômicos e técnicos apropriados. Inclui também o contexto institucional subjacente: as normas e costumes que determinam a utilização desses insumos.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 2).

No caso do Brasil, há que se partir da formação histórica do seu povo e de seus hábitos, marcada por um hibridismo de raças e culturas, resultado do processo de miscigenação entre indígenas nativos, escravos negros africanos e colonizadores brancos portugueses, estudado em diferentes perspectivas, por vários autores.

Sérgio Buarque de Holanda (1995), em seu clássico estudo *Raízes do Brasil*, ao analisar o comportamento do brasileiro em suas relações sociais, conclui que o produto da mestiçagem, com prevalência da herança ibérica somada às tradições de uma cultura de família patriarcal, onde prevalecem as relações de intimidade, deram origem a uma característica peculiar do brasileiro, que ele denomina como “homem cordial”, com dificuldades tanto em cumprir ritos sociais que sejam mais formais e menos pessoais, quanto em saber separar o espaço público do privado, característica que cria grandes embaraços para a implementação de um Estado impessoal no Brasil.

Nesse mesmo sentido, Raymundo Faoro (2001) destaca que, historicamente, o Estado brasileiro esteve sempre ligado a um estamento⁶⁷ que controla a burocracia estatal em nome de

⁶⁷ O termo “estamento burocrático”, utilizado por Raymundo Faoro, de inspiração weberiana, é associado a patrimonialismo e privilégios, e, também, ao desenvolvimento das estruturas institucionais e políticas não

interesse privados. Para Faoro, a organização política básica brasileira é marcada pelo patrimonialismo, que “fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo.” (FAORO, 2001).

O patrimonialismo é caracterizado por Max Weber como uma variação da dominação tradicional, exercida em virtude de um direito pessoal, em que se estabelece uma relação entre dominado e dominador, regida por obediência. Conforme descreve Weber,

o príncipe “bondoso”, é por toda parte o ideal glorificado na lenda das massas. Por isso, o patrimonialismo patriarcal tem que legitimar-se diante de si mesmo e dos súditos como protetor do ‘bem-estar’ destes últimos. O “Estado providente” é a lenda do patrimonialismo, que não brota da livre camaradagem baseada no juramento de fidelidade, mas sim de uma relação autoritária entre pai e filhos: o ‘pai do povo’ é o ideal dos Estados patrimoniais. (WEBER, 2004, p. 321).

Dessa forma, a administração e o patrimônio público são tratados pela autoridade, o senhor patrimonial, como propriedades para uso e interesses pessoais. Vários outros estudos relativos ao processo histórico de formação do povo brasileiro também denunciam a presença do personalismo e do clientelismo nas relações sociais⁶⁸, que repercutem tanto no modo de agir dos indivíduos quanto nas instituições, revelando-se no setor público na captura pelos interesses privados. Essa conformação deu origem no Brasil a um regime “paracapitalista”⁶⁹ ou de “capitalismo de laços”⁷⁰, marcado por favoritismos, ineficiência e corrupção.

Outra consequência dessas disfunções descritas se revela no “oficialismo”, que, conforme bem descreve Luís Barroso, consiste em um ambiente social dependente dos favores do Estado, o que faz com que todos recorram a ele para realização de seus projetos pessoais ou sociais: “Todo mundo atrás de emprego público, crédito barato, desonerações ou subsídios. (...)

racionais, com destaque especial para uma constante adaptação aos mecanismos de continuidade e permanência nas estruturas políticas de uma sociedade (FAORO, 2001).

⁶⁸ Outras obras de referência que podem ser citadas: *Populações Meridionais do Brasil* (1920) e *Instituições Políticas Brasileiras* (1949), de Oliveira Viana; *Casa Grande e Senzala* (1933), de Gilberto Freyre; *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942), de Caio Prado Junior; *Coronelismo, enxada e voto* (1948), de Vitor Nunes Leal; *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação Sociológica* (1975), de Florestan Fernandes.

⁶⁹ Faoro (2001) descreve o “paracapitalismo” como uma forma de capitalismo orientado conforme os interesses próprios dos detentores do Poder.

⁷⁰ Ao descrever a dinâmica do capitalismo de laços no Brasil, Sérgio Lazzarini (2001) o define como um “modelo assentado no uso das relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse.” No Relatório Econômico sobre o Brasil de 2018, a OCDE aponta que essas práticas na política recente do País “acabaram redistribuindo fundos públicos na direção dos abastados e tornaram o processo de decisões políticas menos transparente. Ao mesmo tempo, premiaram empresas com conexões políticas em vez daquelas que apresentaram o melhor desempenho”, e conclui que esse é um modelo econômico improdutivo, injusto e que favorece a corrupção (OCDE, 2018, p. 9).

Cria-se uma cultura de paternalismo e compadrio, a república da parentada e dos amigos. O Estado se torna mais importante do que a sociedade” (BARROSO, 2017).

Com essa mesma percepção, Bruno Garschagen critica a forte influência que a “estadolatria” exerce na mentalidade social, uma vez que condiciona toda população a esperar que o governo responda a todas as suas necessidades, o que faz elevar o Estado e diminuir a sociedade. Para esse autor, a exacerbação do Estado intervencionista, com excesso de controles de esferas da vida social, política e econômica, “corrói as normas morais, contrai o senso de responsabilidade, dilui o sentido de dever, inviabiliza o exercício da fraternidade, desestimula o trabalho das instituições sociais não governamentais” (GARSCHAGEN, 2015, p. 249).

O conjunto dessas “patologias” descritas forma a principal causa do agigantamento do Estado brasileiro, pois, enquanto a população pede por mais Estado para resolver seus problemas, muitos deles gerados justamente pelo exagerado intervencionismo estatal, os grupos políticos utilizam dessa postura passiva e débil para ampliar as ações e estruturas do Estado e colocá-las prioritariamente a serviço dos seus próprios interesses, e não de toda a sociedade, a quem recai o peso do seu sustento.

O resultado da soma de todas essas características históricas não poderia ser diferente: apesar das enormes riquezas e potencialidades, o Brasil se apresenta como um dos países com maior desigualdade social do mundo. Em 2017, apesar de possuir a 9ª maior economia do mundo, o Brasil figurou na 79ª posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em uma lista de 189 países. Em relação ao Coeficiente de Gini – instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos –, o Brasil atingiu o 9º pior valor do mundo (PNUD, 2018).

Para sustentar toda essa volumosa e ineficiente estrutura estatal, o Brasil possui um sistema tributário complexo⁷¹, pesado⁷² e injusto⁷³. Conforme estudo realizado em 2017, pelo

⁷¹ No início do ano de 2019, o Brasil apresentava um quantitativo total de 94 tipos tributos (impostos, contribuições, taxas, contribuições de melhoria), conforme informação do Portal Tributário (Disponível em: portaltributario.com.br). De acordo com o relatório *Doing Business 2018* do Banco Mundial, o Brasil é o País onde as empresas gastam mais tempo para se pagar impostos, conforme levantamento feito pelo Banco Mundial. Com uma quantidade ímpar de documentos, taxas e leis, uma companhia nacional gasta 1.958 horas ao ano para quitar todas as suas obrigações tributárias. O tempo é seis vezes a média de 332 horas registrada nos países da América Latina e Caribe (BUSINESS, 2018).

⁷² Segundo dados da Receita Federal do Brasil, em 2017 a carga tributária do Brasil atingiu o equivalente a 32,43% do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, a soma de todas as riquezas geradas pelo País, o que o deixou na 14ª posição entre os países com maiores cargas tributárias do mundo. (MARTELLO, 2018).

⁷³ Conforme estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), além do baixo retorno, o sistema tributário brasileiro está desbalanceado, sobrecarregando taxas relacionadas à produção e ao consumo no País,

Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), o Brasil está na pior posição entre os 30 países com maior carga tributária, analisados quanto ao retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade.⁷⁴ Para agravar ainda mais esse pacote negativo, a combinação de todas as características apresentadas faz com que o Estado brasileiro se transforme em um terreno bastante fértil para o florescimento da corrupção. Conforme o Índice de Percepção da Corrupção (IPC)⁷⁵, de 2018, elaborado pela Transparência Internacional, o Brasil ocupa a 105ª colocação entre 180 países avaliados, tendo atingido apenas 35 dos 100 pontos possíveis. A partir desses dados, percebe-se a necessidade urgente de reestruturação do modelo de Estado brasileiro, que se revela ineficiente, injusto e corrupto.

Nesse sentido, o sucesso de qualquer proposta de reforma do Estado brasileiro deve partir do reconhecimento de suas características históricas e depende de uma “profunda reforma das estruturas e instituições políticas, bem como o do estabelecimento de novas relações Estado-sociedade marcado por um padrão perverso e de baixa qualidade” (PINHO, 2016, p. 132).

No entendimento de Sérgio de Holanda (1995), essas características, como a “cordialidade” do brasileiro, apesar de fortes e marcantes, não podem ser consideradas como de caráter nacional imutável, pois novas formas de organização e convívio social podem ser construídas para aperfeiçoar e distinguir os espaços públicos e privados, a partir do momento em que o povo reconheça essa sua herança histórica e se proponha a superar suas mazelas, fazendo as escolhas políticas mais corretas.

Na célebre obra *Por Que as Nações Fracassam: As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza*, seus autores defendem que o sucesso de um país depende mais de ações institucionais e decisões tomadas pelos detentores dos poderes⁷⁶ do que pela herança cultural, apresentando a seguinte argumentação:

fator que prejudica os mais pobres, enquanto desconsidera cobranças sobre a renda e os lucros e dividendos empresariais (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2017).

⁷⁴ O estudo “*Carga Tributária/PIB x IDH – Cálculo do Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade – IRBES*”, realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), realiza uma análise dos 30 países com maior carga tributária, relacionando o recolhimento de impostos aos benefícios recebidos pela população, através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma medida da qualidade de vida (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2017).

⁷⁵ O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo. Ela existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2018).

⁷⁶ No mesmo sentido Francis Fukuyama (2015), para quem as desigualdades entre os Estados podem ser justificadas pela atuação das instituições governamentais.

Será que a hipótese cultural é útil para compreender a desigualdade mundial? Sim e não. Sim, no sentido de que as normas sociais, que são relacionadas à cultura, exercem profunda influência e podem ser difíceis de mudar – além de, por vezes, darem sustentação às diferenças institucionais que, segundo este livro, são o que explica as desigualdades mundiais. Em sua maior parte, porém, não, à medida que os aspectos culturais que se costuma enfatizar – religião, ética nacional, valores africanos ou latinos – não têm importância para entendermos como chegamos até aqui e por que as desigualdades do mundo persistem. Outros aspectos, como até que ponto as pessoas confiam umas nas outras ou são capazes de colaborar, são importantes, mas constituem basicamente um resultado das instituições, não causas independentes. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 45).

Ou seja, é reforçado o pensamento de que o modo de agir das instituições exerce forte influência no comportamento social, e, como no exemplo citado, pode ser determinante sobre a capacidade de colaboração das pessoas ou a confiança que mantêm entre si.

Percebe-se, assim, uma clara simbiose na relação estabelecida entre o Estado e a sociedade: o governo cria políticas clientelistas e assume responsabilidades próprias da sociedade; logo, esta se torna dependente e omissa. Os membros desse corpo social se acomodam com o *status quo* e ficam na espera das ações do Estado; esse círculo vicioso gera o fortalecimento do Estado e, conseqüentemente, a diminuição da sociedade.

Em uma correta análise constitucional pertinente ao tema, Binembojm apresenta a seguinte observação:

É fácil constatar que a ideia de uma prioridade absoluta do coletivo sobre o individual, ou do público sobre o privado, é incompatível com o Estado democrático de direito. (...) A noção de dignidade humana não se compreende com a *instrumentalização* das individualidades em proveito de um suposto ‘organismo superior’. Como instrumento de proteção e promoção dos direitos do homem, o Estado é que deve ser sempre instrumento da emancipação moral e material dos indivíduos. (BINENBOJM, 2013, p. 83).

Dessa forma, o papel e modo de atuação do Estado possui potencialidade para modificar as formas de pensar e agir na sociedade, com uma função pedagógica que reproduz uma cultura diretamente relacionada com o enfoque e forma desta atuação. Por consequência, uma atuação assistencialista irá resultar naturalmente em imobilismo e dependência; se for ineficiente, causará descrédito; se for honesta, criará confiança; e se for colaborativa e democrática, irá gerar participação e autonomia (TORO, 1997).

Para que se possa encerrar o atual ciclo vicioso de progressivo aumento do Estado com proporcional diminuição da sociedade e torná-lo virtuoso com a inversão dos polos, é preciso que se inicie um radical processo de reconstrução do Estado brasileiro e de suas relações com

a sociedade. Radical não nas estratégias, sob o perigo de tornar-se inviável, mas nos seus objetivos, que, ao final, visam à construção de novos valores e de um país mais justo.

A definição do melhor caminho a percorrer na busca desse ideal não é tarefa fácil, mas se deve partir do reconhecimento dos problemas a serem enfrentados e se utilizar do aprendizado das experiências negativas acumuladas na formação do Estado brasileiro, para que se possam construir novas ideias, novos valores, novas instituições e, conseqüentemente, novas formas de atuação pública e privada.

Para isso, deve-se ampliar o debate político e jurídico sobre os temas essenciais para reestruturação do Estado, muitas vezes renegados ou rechaçados por uma visão política-estatista e jurídico-positivista predominantes.⁷⁷

Conforme demonstra Paulo Mattos (2017), a doutrina jurídica brasileira ainda se apegava de forma demasiada ao princípio da legalidade, na sua acepção restrita, e a argumentos formais para justificar a intervenção do Estado, não considerando o fundamento da legitimidade e da eficiência, o que limita o potencial de desenvolvimento de uma nova gestão pública menos estatocêntrica e mais colaborativa e integrada com o setor privado.

A concepção do princípio da legalidade no Brasil tradicionalmente é concebida dentro de uma visão normativista do positivismo jurídico⁷⁸; contudo, com fundamento nas “transformações do Estado e no sempre acelerado processo de demandas sociais, a lei pode (e deve) continuar sendo a principal fonte de normas jurídicas sociais. Não mais única e exclusiva” (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 78).

É nesse ambiente de urgentes mudanças e amplas resistências que o princípio da subsidiariedade, como vetor de atuação estatal, se apresenta como um tema primordial que, ao contrário de outros países, não tem merecido a devida atenção pela doutrina brasileira. De acordo com esse princípio, o Estado deve promover a devolução aos particulares das tarefas e responsabilidades que lhes foram arrebatadas, devendo manter o seu compromisso de garantidor maior da realização do interesse público, consistindo na subsidiariedade “um princípio apodíctico e elementar da ‘arte de bem governar’, uma diretriz da boa governação” (DUARTE, 2006, p. 81).

⁷⁷ Em consistente crítica, Sundfeld argumenta que “o direito administrativo do Brasil tem sido descrito como unitário, com base na noção de regime jurídico-administrativo. Além de contaminada por uma ideologia antiliberal e estatista, esta noção está em descompasso com as normas que desenvolveram um direito administrativo plural”. (SUNDFELD, 2014, p. 18).

⁷⁸ Conforme leciona Odete Medauar, em uma análise comparativa com outros países, “o princípio da legalidade em outros ordenamentos passou a assentar em bases valorativas, ‘amarrando’ a Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento” (MEDAUAR, 2003, p. 147).

Pelo exposto, propor uma atuação subsidiária do Estado brasileiro, de uma forma que se reconheça a autonomia da sociedade para que persiga os seus fins, é apresentar um caminho possível para corrigir essa longa tradição de intervencionismo e de forte patrimonialismo, em que o Estado sempre foi utilizado como instrumento de manutenção de privilégios e de (des)construção social.

3.2 O princípio da subsidiariedade no Brasil

No Brasil, a controvérsia sobre a admissibilidade do princípio da subsidiariedade como limite à atuação do Estado em muito se assemelha com os primeiros debates surgidos na revisão constitucional portuguesa realizada em 1982, pois o desafio que se apresenta também é o de superar o argumento da intervenção pública como um direito estatal.

Ao contrário do contexto europeu, em que a discussão sobre a subsidiariedade já é bastante amadurecida e com indicação dos rumos para sua aplicação, conforme já visto anteriormente, no âmbito da doutrina brasileira a discussão é recente e sem possibilidade de apontar um consenso sobre a absorção ou não desse princípio dentro do contexto jurídico nacional.

Na linha de rejeição, alguns juristas entendem que a subsidiariedade não possui *status* constitucional na realidade brasileira, ao contrário da aceitação da intervenção do Estado na economia (MENDONÇA; SOUZA NETO, 2007). Outros defendem que a livre iniciativa é reconhecida, mas deve ser relativizada e exercida de acordo com o interesse público (mesmo raciocínio que também é utilizado, mas em uma outra perspectiva, pelos autores que admitem a subsidiariedade), o que permite uma ampla discricionariedade do Estado na intervenção da economia, pois “o tamanho, abrangência e profundidade da atuação do Estado no domínio econômico é uma decisão política, que varia de acordo com o momento histórico” (BERCOVICI, 2007, p. 272).

Emerson Gabardo (2009) se apresenta como um crítico geral ao princípio da subsidiariedade, com maior ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Para ele, a atuação do Estado não deve se restringir à garantia da dignidade, do mínimo para ser livre, mas deve estabelecer juridicamente seus fins a partir do compromisso político de que deve oferecer o máximo para os cidadãos, para que atinjam o desenvolvimento da personalidade e alcancem a felicidade. Conforme entende esse autor, deve ser o interesse público, e não a subsidiariedade, o argumento para respaldar a norma constitucional interventiva, uma vez que considera ser ao mesmo tempo um direito fundamental dos indivíduos e também uma política pública

determinante, “não há como se esperar do Poder Público posicionar-se como se fosse uma instância secundária e suplementar” (GABARDO, 2009, p. 229-230).⁷⁹

Também Odete Medauar não vê com muito entusiasmo o princípio da subsidiariedade, principalmente no seu sentido horizontal, na relação Estado-sociedade, pois acredita que a presença pública não pode ser explicada em termos de alternatividade ou fungibilidade. Para essa autora, as atividades públicas e privadas “não são homogêneas e intercambiáveis na base de um critério de maior eficiência ou adequação e qualquer outro”, pois apresentam características e finalidades diferentes, concluindo que “o princípio da subsidiariedade mostra-se inadequado para determinar o papel dos sujeitos públicos de uma determinada coletividade” (MEDAUAR, 2003, p. 246).

Júlio Ribeiro (2013) admite a subsidiariedade com restrições. Para este autor, a Constituição brasileira adotou tal princípio apenas para disciplinar a atuação do Estado na exploração de atividade econômica, mas não quanto à prestação de serviços públicos, onde, ao contrário, a atuação do privado é que deve ser subsidiária ou complementar.

Percebe-se que essas críticas se apegam à perspectiva tradicional, de que o Estado possui o monopólio para a realização do interesse público. Contudo, conforme bem leciona Pedro Gonçalves, o interesse público não pode estar restrito às tarefas públicas confiadas ao Estado, podendo também os atores privados desenvolverem ações marcadas pelo objetivo fundamental da satisfação dos interesses coletivos, não podendo excluir “a possibilidade de os interesses privados aparecerem entrelaçados e até misturados com interesses públicos ou até valerem e serem assumidos como interesses dessa natureza” (GONÇALVES, 2008, p. 145-146). E acrescenta que “o Estado e, em geral, a administração pública, são os legítimos depositários do *‘intérêt général’*, mas, na verdade, não têm o exclusivo do seu exercício ou da sua satisfação” (GONÇALVES, 2008, p. 149).

Há de se advertir que é justamente quando se prevalece essa concepção totalitária de que cabe exclusivamente ao Estado a realização do bem comum, restando aos particulares o dever de se submeter ao supremo interesse do Estado, que, revestidas sob o pretexto de “supremacia do interesse público”, as liberdades individuais correm risco e a cidadania sofre uma grande deterioração.⁸⁰

⁷⁹ No mesmo sentido, Violin (2015). Para este autor, a Constituição brasileira deixa claro que o Estado deve ser o principal responsável pelas demandas sociais.

⁸⁰ Conforme visto no início deste Capítulo, no caso brasileiro, essa cultura nefasta é mais evidente. A partir da colonização portuguesa no Brasil, o Estado precedeu a sociedade, com um modelo parasitário de exploração da colônia pela metrópole. Esse modelo centralizador e burocrático criou uma relação de subordinação e dependência a um Estado patrimonialista, que, ao ser fortalecido, enfraquece a sociedade.

Mas, em contraposição à visão monopolística do interesse público até então predominante na doutrina brasileira, verifica-se na atualidade uma crescente aceitação entre doutrinadores (SARMENTO, 2005; BORGES, 2007; JUSTEN FILHO, 2005; OSORIO, 2000; ÁVILA, 1999; BINENBOJM, 2013) de que o poder público deve compartilhar com a sociedade tal atribuição. Essa nova concepção passa a dar abertura, no contexto do Estado pluriclasse, a uma multiplicidade de interesses, o que evidencia a fragilidade do rígido princípio da supremacia do interesse público, uma vez que a maioria dos textos constitucionais modernos são construídos sob inspiração e predominância do princípio da dignidade da pessoa humana, do qual deriva a necessidade de se estabelecer a proteção aos interesses dos particulares quando ameaçados face a imposição dos interesses gerais pelo Estado.⁸¹

A resistência ainda persiste no argumento de que o princípio da subsidiariedade se consubstanciaria em uma teoria radical da livre iniciativa, de matriz ideológica “neoliberal”, que poderia representar uma ameaça ao espaço democrático e tornar constitucionalmente obrigatório o que deveria ser politicamente eventual (SOUZA NETO, 2011; MENDONÇA, 2014; GABARDO, 2009). O equívoco desse argumento reside no entendimento distorcido de que o princípio da subsidiariedade apregoa um Estado mínimo e fraco, favorecendo uma doutrina que prioriza a livre iniciativa sem restrições, com prejuízo para outros valores e direitos constitucionais.

Tais objeções partem de uma visão errônea de que o princípio da subsidiariedade implicaria em uma soberania absoluta da livre iniciativa, insubordinada aos objetivos e fins públicos, como se esse princípio fosse entendido como um limite absoluto às intervenções necessárias na economia. No entanto, as bases do princípio não se preocupam com o modelo ou estrutura do Estado, e ainda legitimam a intervenção pública, quando constatadas as necessidades públicas não contempladas pelo corpo social (CUNHA, 2013).

Como já mencionado, mostra-se desacertado associar o princípio da subsidiariedade a um modelo de Estado absenteísta. A maioria dos autores que acolhem esse princípio como limitador da intervenção estatal na economia admite que a livre iniciativa deve ser exercida conforme os objetivos constitucionais, cabendo à administração pública o dever de garantia e de responsabilidade perante o cumprimento destes (MOREIRA NETO, 2009).

⁸¹ Ao comentar esse princípio na Constituição brasileira, Barcellos leciona que "o constituinte, além de fixar a dignidade como princípio central do Estado, juridicizando o valor humanista, disciplinou a matéria ao longo do texto através de um conjunto de outros princípios, subprincípios e regras, que procuram concretiza-lo e explicitar os efeitos que dele devem ser extraídos" (BARCELLOS, 2002, p. 28).

No impasse sobre a adoção do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico brasileiro, é esclarecedor o posicionamento de Isabella Nacle e Francisco Duarte (2014), que reconhecem o princípio da subsidiariedade como elemento formal necessário ao correto desenvolvimento do Brasil, no sentido de enaltecer a capacidade, legitimidade e competência de seus cidadãos, e que a interferência do Estado somente deve se justificar face às legítimas carências que a sociedade não consegue suprir. Não se deve confundir tal propositura como defesa de um Estado radicalmente liberal, mas sim como uma indicação para o caminho de Estado subsidiário, em que o setor público atua como fomentador e colaborador junto aos demais setores da sociedade para o atingimento de interesses públicos comuns: “Alçar o princípio da subsidiariedade a nível constitucional e material é reconhecer um novo olhar sobre a sociedade civil, é reconhecer sua capacidade, enquanto agente transformador, que pode colaborar para seu crescimento” (NACLE; DUARTE, 2014, p. 104-105).

Para Di Pietro (2015), ao analisar o exercício de atividade econômica pelo Estado, a nova Constituição brasileira de 1988 representou um retrocesso em consideração à anterior⁸², que em seu artigo 170 consagrava expressamente o princípio da subsidiariedade, ao estabelecer, no *caput*, que “às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”; e, no § 1º, ao determinar que “apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica”. Já na Constituição atual, a ideia de subsidiariedade não está clara, pois a exploração direta de atividade econômica pelo Estado passou a ser permitida “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (art. 173), que representam fundamentos “expressos por vocábulos indeterminados, que deixam grande margem de discricionariedade para o legislador.” (DI PIETRO, 2015, p. 36).

Mas Di Pietro (2015) ressalta que a Constituição apresenta também aspectos positivos nessa seara, tendo em vista que valoriza o trabalho humano e a livre-iniciativa, indicando como princípios da ordem econômica e financeira a livre concorrência e, como contrapeso, garante a defesa do consumidor (art. 170); ela coloca o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e atribui-lhe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174, *caput*).

Nesse mesmo sentido, ao analisar a ordem econômica na Constituição brasileira, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1989) ensina que, na aplicação do princípio da

⁸² Constituição de 1967 alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

subsidiariedade, deve-se atentar para a ponderação de aplicação geral dos princípios da ordem econômica. Assim, o princípio da liberdade de iniciativa deve ser aplicado em conjunto com o da iniciativa suplementar do Estado; o da liberdade de empresa deve se moldar com o da função social da empresa; o princípio da liberdade de competição e de lucro deve ser moderado com o da repressão do abuso do poder econômico; o da liberdade de contratação deve ser restringido pela observância dos princípios da valorização do trabalho e da harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; e, por fim, o princípio da propriedade privada deve ser interpretado em consonância com o princípio da função social da propriedade (MOREIRA NETO, 1989, p. 28).⁸³

Para Floriano de Azevedo Marques Neto, a atividade regulatória do Estado é limitada no seu eixo horizontal, ou de abrangência, pelo próprio princípio da subsidiariedade, enquanto no seu eixo vertical, de intensidade e profundidade, deve ser balizado pelo princípio da proporcionalidade. Ao explicar sobre esta limitação horizontal, argumenta que a atuação estatal sobre o domínio econômico há de ser residual, pois uma vez que a ordem constitucional elevou a liberdade de iniciativa como princípio vetorial, “automaticamente, resta a intervenção estatal (direta ou indireta) cingida pelo princípio da subsidiariedade.” (MARQUES NETO, 2003, p. 81).

Nesse sentido, Marçal Justen Filho defende que a atuação direta do Estado na seara econômica não pode ser justificável pela mera alegação de algum interesse público, mas que somente se legitimará “se outra alternativa não for mais satisfatória. Sob esse prisma, o princípio da proporcionalidade se manifesta como princípio da subsidiariedade.” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 870)⁸⁴

⁸³ Com o mesmo pensamento, Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que “a regulação estatal é uma das formas de intervenção do Estado em face da ordem econômica. Desnecessário lembrar que a Constituição de 1988, ao par de prever o já referido papel do Estado como agente regulador da economia (artigo 174), previu o valor da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica (artigo 170, caput) e fundamento da República (artigo 1º, IV, pareado com o valor social do trabalho). Temos daí um forte vetor de subsidiariedade na intervenção estatal, como já pude demonstrar em oportunidade anterior. No próprio texto constitucional, porém, encontramos os fatores que, por imposição da Carta, motivam e justificam a intervenção estatal. Trata-se do rol de objetivos constante do próprio artigo 170. Para concretizar tais princípios, faz-se imperativo que o Estado intervenha na economia, preferencialmente manejando as competências a ele reservadas pelo artigo 174 (entre as quais o papel regulador se destaca).” (MARQUES NETO, 2011, p. 87).

⁸⁴ Divergindo, Emerson Gabardo (2009, p. 226-230) argumenta que o critério definidor da intervenção da economia, na Constituição Brasileira, deve ser unicamente o interesse público e não a subsidiariedade.

Em síntese, o princípio da subsidiariedade jamais poderá acarretar na abolição dos compromissos sociais do Estado com o dever público de garantia e de proteção dos direitos fundamentais (GONÇALVES, 2008).⁸⁵

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o debate sobre a subsidiariedade no Brasil vem se intensificando nos últimos anos devido ao aumento de demanda por eficiência, com maior exigência de melhor desempenho no atendimento das necessidades da população. Dessa forma, passa a ser fundamental “que o atendimento prestado pelo Estado seja atribuído racionalmente aos entes ou órgãos mais aptos a atuar com racionalidade, presteza e proximidade, sendo esta desejável sempre que possível.” (MOREIRA NETO, 2005).

Também Paulo Rabello de Castro, ao criticar a concentração de poderes e excesso de intervencionismo do Estado brasileiro, causa maior da sua pesada carga tributária e limitador da competitividade do país em um mundo globalizado, defende a aplicação do princípio da subsidiariedade como orientador para uma reengenharia do Estado, com vistas a uma maior descentralização administrativa, uma vez que o princípio “se completa por tomar subsidiária a ação dos governos locais às ações dos próprios cidadãos, assim como subsidiária a ação do governo central em relação às esferas regionais e locais.” (CASTRO, 1995, p. 65).

Como critério definidor da atuação do Estado, Di Pietro propõe o princípio da subsidiariedade com o objetivo de delimitar as áreas de efetiva e indelegável ação do Estado, que seriam somente “segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação e polícia”, das áreas em que poderia haver uma posição estatal apenas supletiva à iniciativa privada quando ela for deficiente, ou seja, indústria, comércio e finanças, as atividades econômicas propriamente ditas, e, ainda, “educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência”, ou seja as atividades sociais (DI PIETRO, 2015, p. 19).

Da mesma forma, Miguel Reale observa que o Estado, em sua atuação voltada para os valores existenciais da educação, da saúde, do meio ambiente e da cultura, deve buscar processos ou planos em parceria com a iniciativa privada, que se apresenta mais inovadora (REALE, 1998, p. 43).

Reitera-se, no que se refere aos limites de intervenção pública, que da subsidiariedade decorre a supletividade da intervenção do Estado na economia e na sociedade civil, limitada

⁸⁵ Sobre essa função, Pedro Gonçalves assevera que “apesar de se exonerar da incumbência de produzir – ou de produzir em exclusivo – determinados bens públicos e de, pelos seus próprios meios e sob sua responsabilidade directa, alcançar certos resultados, o Estado não se demite do dever geral de *assegurar* ou *garantir* que os actores privados produzem aqueles bens e, em geral, cumprem as incumbências que lhe são cometidas para se alcançarem os resultados pretendidos: satisfação do interesse público e das necessidades da colectividade.” (GONÇALVES, 2008, p. 167-168).

por critérios justificados por razões que demonstrem a dispensa da atuação pública face à suficiência ou maior eficiência da iniciativa privada, segundo padrões aceitáveis de autorresponsabilidade (DUARTE, 2000a, p. 110).

Diante do exposto, percebe-se que, apesar das resistências, há fortes fundamentos para que a subsidiariedade seja invocada para orientar uma reconfiguração da atuação estatal, justificando uma administração pública mais cooperativa e próxima à sociedade, elevando a importância das parcerias com setor privado para a realização de atividades anteriormente assumidas com exclusividade pelo Estado.

3.3 As iniciativas de reforma administrativa

No Brasil, as formas de organização e atuação do Estado sempre sofreram influência dos modelos capitalistas ocidentais, apesar de chegarem com bastante atraso e sofrerem substanciais adaptações ao contexto local⁸⁶. Historicamente, as propostas de reforma do Estado brasileiro sempre se depararam com a já mencionada cultura patrimonialista, marcada pelo estatismo e confusão entre os interesses públicos e privados, o que não foi superado nem pela reforma burocrática implementada no final da década de 1930⁸⁷, que, apesar da contradição conceitual, fez apenas acrescentar traços de burocracia ao patrimonialismo persistente na administração pública.

Uma outra tentativa de aperfeiçoamento da administração pública brasileira, dessa vez tendo a burocracia como elemento a ser superado, deu-se durante o regime militar, com a reforma administrativa estabelecida pelo Decreto Lei nº 200 de 1967. Essa reforma introduziu importantes princípios e procedimentos de gestão pública, além de orientações de descentralização e desburocratização, tendo como propósito preparar a “administração pública para o desenvolvimento”. Contudo, mais uma vez a estrutura do Estado foi ampliada⁸⁸, repetindo-se o procedimento equivocada da reforma anterior: imposição de medidas de cima para baixo, sem qualquer participação ou preparação das estruturas receptoras das mudanças.

⁸⁶ Conforme Raymundo Faoro (2001), o capitalismo brasileiro importou alguns dos seus instrumentos, mas não o seu espírito, uma realidade que também se repetiu em outras partes do mundo.

⁸⁷ A reforma burocrática no Brasil foi implantada pelo governo autoritário de Getúlio Vargas, a partir de 1936, com fim de combater o patrimonialismo e a influência pessoal na administração e a criação do serviço público profissional (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 163-166).

⁸⁸ No período castrense, a expansão do Estado foi acentuada, principalmente, no que tange ao número de empresas estatais criadas. Em 1981, haviam 530 empresas públicas federais (BARROSO, 2005).

Com a transição democrática e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil desperdiçou uma boa oportunidade⁸⁹ para promover avanços, pois, em vez de absorver as práticas gerencialistas que se espalhavam no momento pelo mundo⁹⁰, o caminho escolhido foi de retrocesso, através da consagração de princípios de uma administração burocrática, centralizada e hierárquica, com vários privilégios para o setor público⁹¹, além da concessão de muitos direitos e poucos deveres para o conjunto da sociedade⁹², que ocasionaram o agravamento das várias crises⁹³ que já vinham sendo vivenciadas pelo Estado.

Somente no final do século XX foi intentada uma reforma mais substancial de modernização da administração pública brasileira, a partir dos princípios da *New Public Management*, com o objetivo de enxugar a máquina administrativa, reduzir o *déficit* fiscal e aumentar a eficiência dos serviços prestados. A reforma planejada e implementada nos dois Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), intitulada “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, inseriu alterações na Constituição, principalmente pela reforma administrativa aprovada em 1998⁹⁴, propiciando a criação de um aparato legal para o implemento dos propósitos de uma administração pública gerencial, com destaques para o incremento da delegação de serviços públicos⁹⁵, a criação de agências reguladoras⁹⁶, o

⁸⁹ Conforme uma clássica afirmação atribuída ao economista brasileiro Roberto Campos, “o Brasil nunca perde uma oportunidade de perder oportunidades”.

⁹⁰ Como bem observa José de Souza Martins (2016), “a Constituinte, que teve condições de pôr fim à duplicidade do Estado brasileiro, híbrido na combinação de dominação patrimonial e dominação regional-legal, na definição de Max Weber, não compreendeu nem problematizou essas contradições, nem atuou no sentido de superá-las”.

⁹¹ Um efeito da resistente cultura patrimonialista, com acréscimo de corporativismo, que fez sobrepor interesses de classes ao interesse público, concedendo privilégios como regimes de aposentadorias altamente onerosas que, ao longo dos anos, elevaram drasticamente o custo da previdência pública, tornando-se um pesado ônus fiscal para a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 176).

⁹² Bruno Garschagen considera a Constituição de 1988 como exemplo de casamento da utopia política com a distopia da realidade, com a concessão de muitos direitos, instituição de poucos deveres e responsabilidades mínimas (GARSCHAGEN, 2015, p. 250).

⁹³ Retomando a análise do diagnóstico das crises do Estado realizada por Bresser-Pereira, apresentada no Capítulo I deste trabalho, essas se apresentaram como forma de crise fiscal, crise da forma de intervenção e crise da forma burocrática de administração (BRESSER-PEREIRA, 1998b).

⁹⁴ A Emenda Constitucional n.º 19, promulgada em 5 de junho de 1998, veio dispor sobre princípio e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Entre as alterações, pode ser destacada a inclusão da eficiência como princípio a ser seguido por toda a administração pública, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37 da CRFB).

⁹⁵ Conforme Lei de Concessão de Serviços Públicos - Lei n.º 8.987/1995.

⁹⁶ Como exemplos relevantes: a Lei n.º 9.427/96, que veio disciplinar o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, e fez criar a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), assim como a Lei Geral de Telecomunicações - Lei n.º 9.472/1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

consequente enxugamento da estrutura estatal⁹⁷, as possibilidades de parcerias com o terceiro setor⁹⁸, o maior controle dos orçamentos e a responsabilidade fiscal⁹⁹, entre outras iniciativas nessa linha, que vieram aproximar o Estado brasileiro do modelo da *New Public Management*.

Para Floriano Marques Neto, nas últimas décadas do século XX, essa reforma trouxe novos contornos ao Estado regulador brasileiro, que reduziu sua intervenção direta no domínio econômico, ao mesmo tempo que ampliou a regulação de diversos setores, porém com um novo padrão de atuação, marcado pela articulação de interesses e pelo estabelecimento de pautas regulatórias negociadas. Com este novo perfil, o autor afirma que “o Estado deixa de ser um adjudicador de direitos e passa a ser um mediador de interesses, sem perder a função de tutor das hipossuficiências sociais” (MARQUES NETO, 2005).

Na concepção desse Plano Diretor, verifica-se a indicação da subsidiariedade como princípio orientador para uma nova forma de atuação do Estado brasileiro, conforme consta nos seus objetivos globais apresentados:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. ·
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. ·
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995, p. 45).

Para distinguir as áreas e formas de atuação propostas para o Estado, o Plano da reforma apresentou a divisão do aparelho do Estado em quatro setores, associando um tipo de gestão e objetivos específico para cada um desses. Ao comentar as propostas para cada setor, Gustavo da Costa apresenta a seguinte síntese:

- a) *Núcleo Estratégico*, que corresponde ao governo em sentido *lato*, responsável pela definição das leis e das políticas públicas, pela cobrança do seu cumprimento e pelas decisões estratégicas. É representando pelos três Poderes. Nesse setor, a gestão deve

⁹⁷ No final da década de 1990, os governos brasileiros, tanto na esfera federal quanto dos Estados-membros, venderam a maioria de suas empresas estatais e o Brasil chegou a ser líder mundial em termos de valor de ativos estatais vendidos (SCHNEIDER, 2014).

⁹⁸ Conforme as Leis das Organizações Sociais – OS (Lei nº 9.637/1998), e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790/1999).

⁹⁹ Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

estar atenta à *efetividade*: escolher as melhores decisões e garantir que elas serão cumpridas;

b) *Atividades Exclusivas*, que concentra os serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado (regulamentar, fiscalizar, fomentar). É o caso da cobrança de impostos, da polícia, do serviço de trânsito, do controle do meio ambiente, do subsídio à educação básica, da compra de serviços de saúde pelo Estado, entre outros. Aqui, mais importante que a efetividade é a *eficiência (custo e qualidade)*;

c) *Serviços Não-Exclusivos*, que corresponde ao setor em que o Estado atua junto a instituições públicas não-estatais e privadas, justificando-se por envolver direitos fundamentais (p.ex. educação, saúde) ou economias externas relevantes (p. ex. universidades, museus). Aqui, também mais importante que a efetividade é a *eficiência (custo e qualidade)*;

d) *Produção de Bens e Serviços para o Mercado*, que concentra as áreas de atuação das empresas. São atividades que, embora empresariais, permanecem no aparelho do Estado devido ao seu valor elevado de investimento (p. ex. infraestrutura). Aqui, mais importante que a efetividade é a *eficiência (custo e qualidade)*. (COSTA, 2012, p. 93).

Entre os avanços parciais identificados com esta reforma, pode-se apontar justamente o fortalecimento e a ampliação das possibilidades de parcerias entre os setores públicos e privados para a prestação dos serviços não exclusivos ou sociais, como é o caso da educação, contudo, direcionados para entidades do terceiro setor, o denominado “público não estatal”.

Mas esta reforma também não conseguiu implementar todas as transformações propostas, pois, novamente, os interesses corporativistas, representados por entidades de classes que já haviam se fortalecido com os benefícios que lhe foram concedidos pela Constituição de 1988, exerceram forte pressão, com discursos de ataque ao “neoliberalismo” – um termo que em todo o mundo recebeu uma carga pejorativa¹⁰⁰, com o sentido de prevalência dos interesses do mercado em detrimento dos interesses sociais, e, ainda, com movimentos de defesa de benefícios de determinadas categorias, com o argumento de que as propostas contidas no projeto de reforma representavam uma ameaça aos trabalhadores e aos interesses das classes mais pobres da população (SILVA, 2004).

Enquanto algumas orientações do gerencialismo tiveram continuidade nos governos seguintes, com aprovação de novos instrumentos¹⁰¹, outras características da burocracia, como

¹⁰⁰ Após estudarem 148 artigos de economia política, publicados de 1990 a 2004, que utilizam o termo “neoliberalismo”, os cientistas políticos Taylor Boas e Jordan Gans-Morse chegaram à conclusão de que esse termo praticamente nunca é utilizado de forma positiva. Os autores mostram que o neoliberalismo sofreu uma transformação notável: de um rótulo positivo cunhado pelo Escola Alemã de Freiberg para denotar uma moderada renovação do liberalismo clássico, o termo passou a receber uma carga politicamente negativa, associado a reformas econômicas radicais, e, majoritariamente, passou a ser usado por teóricos contrários ao livre mercado, influenciando discursos e pesquisas acadêmicas. Por fim, concluem que o problema nem é que haja muitas definições para o termo, mas sim que não haja nenhuma (BOAS; GANS-MORSE, 2009).

¹⁰¹ Em especial: a Lei nº 11.079/2004, que instituiu as Parcerias Público-Privadas - PPP's; Lei nº 11.107/2005, que instituiu os Consórcios Públicos; Lei nº 13.019/2014, o Marco Legal do Terceiro Setor, que instituiu normas

o reforço da intervenção do governo federal, foram retomadas nos anos seguintes, de 2003 a 2015, nas administrações realizadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que priorizaram a ampliação das políticas sociais e desenvolvimentistas, com a opção de recentralização das políticas públicas no executivo federal e fortalecimento da função interventora do Estado (MATTOS, 2017).¹⁰²

Durante esse período, observa-se um crescente despertar da sociedade civil brasileira, que passou a participar e fiscalizar com maior frequência as atividades públicas. As manifestações de indignação popular se tornaram mais robustas e frequentes a partir de 2013¹⁰³, e podem ser explicadas, principalmente, pela evidenciação da má representação política¹⁰⁴, a crescente corrupção, péssimos serviços públicos prestados e, sobretudo, pelas novas formas de articulação popular e exteriorização pública do sentimento de indignação pelas redes sociais, independentemente de iniciativas de organizações ou entidades formais.

Diante dessas transformações, sobretudo face ao aumento da cobrança e participação da sociedade e à necessidade de uma maior aproximação e integração desta com o Estado, a Administração Pública brasileira passou a ser pressionada por maior transparência¹⁰⁵ no setor

gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

¹⁰² Como efeitos dessa opção política, Paulo Mattos cita o enfraquecimento das Agências Reguladoras e a construção das políticas públicas dentro dos interesses de um “presidencialismo de coalisção”, um termo criado pelo cientista político Sérgio Abranches, que representa uma forma de governar com excesso de poderes concentrados no Presidente da República, utilizando dessa condição pra fechar acordos e fazer alianças entre partidos políticos/forças políticas, em busca da governabilidade (MATTOS, 2017, p. 332-338).

¹⁰³ Em junho de 2013, foram registradas manifestações de protesto com grande mobilização e participação social em todo o País. O movimento, que nasceu em atos contra o reajuste de tarifas de transporte público, posteriormente revelou uma longa lista de insatisfações dos brasileiros, sobretudo a corrupção escancarada e a priorização de investimentos para realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, apesar dos péssimos serviços públicos. Como resposta, a presidente Dilma Rousseff se reuniu com governadores e prefeitos das capitais para arregimentar apoio e planejar ações aos protestos, o que gerou o plano denominado “Pacto em favor do Brasil”, com cinco ações prioritárias: pela responsabilidade fiscal, pela reforma política e por melhorias na saúde, na mobilidade urbana e na educação. Sobre esses acontecimentos, José de Souza Martins pondera que a importância política dessas manifestações coletivas está no fato de que deram voz e visibilidade à maioria silenciosa, diferentemente do que ocorre nos chamados movimentos sociais, e acrescenta: “no decênio do petismo, outro sujeito político começou a germinar em silêncio, claramente antipartidário, o que bem indica a natureza da crise que protagoniza. Expressa o descrédito da política. Sendo os participantes desse novo movimento majoritariamente jovens, com acesso à internet e às redes sociais, é bastante evidente que se trata de manifestações da classe média, que já não reclama educação, mas se motiva na educação para o protesto. A educação gerou os manifestantes de agora, em vários momentos de sua ação indicando o protagonismo do manifestante contra o do militante.” (MARTINS, 2016).

¹⁰⁴ Como fruto da mobilização social pela melhoria da representação política, foi criada a “Lei da Ficha Limpa”, disposta na Lei Complementar n.º 135/2010, originada de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu cerca de 1,6 milhão de assinaturas com o objetivo de impedir que cidadãos condenados em decisões colegiadas de segunda instância possam se candidatar a qualquer cargo eletivo.

¹⁰⁵ Como avanço nesse sentido, deve ser ressaltada a aprovação da Lei Complementar nº 131/2009, a “Lei da Transparência nos Poderes Públicos”, que determina a obrigatoriedade de se disponibilizar, em tempo real,

público, fortalecendo o princípio da publicidade, que se apresenta como “requisito essencial para a participação social e para o controle da Administração, materializando, no plano real, o poder reconhecido ao povo pelo ordenamento.” (MOTTA, 2018, p. 130)

Nesse contexto, para dar continuidade aos avanços, a efetivação dos princípios da impessoalidade e da moralidade na Administração Pública brasileira se constituiu atualmente no maior desafio para a governança pública brasileira. As constantes denúncias de corrupção, acentuadas nos últimos anos, propiciaram uma reação social e, por conseguinte, a criação de novos instrumentos legais pela intensificação do combate à corrupção¹⁰⁶, além de um conjunto de propostas legislativas¹⁰⁷ que potencializaram o debate sobre a ética e a responsabilidade dos diversos atores dos setores público e privado, sobretudo diante da integração de ações entre Estado, mercado e sociedade civil (NOHARA, 2018, p. 64).

O fim da era petista no Governo Federal, com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff tendo sido concluído em agosto de 2016, deixou o país mergulhado em uma grave crise econômica e política, com a elite política e empresarial do país envolvida em várias denúncias de corrupção. O governo sucessor, formado por tradicionais políticos¹⁰⁸, assumiu o governo também já cercado por várias denúncias de corrupção. Com a promessa de estabelecer o reequilíbrio fiscal e a retomada do crescimento econômico, esse governo passou a acelerar os processos de desestatização, enxugamento da estrutura estatal, controle do orçamento público e reforma dos direitos trabalhistas.

Sintonizado com os anseios da sociedade por um Estado mais eficiente e menos corrupto, e conectado com as novas formas de participação da sociedade por meio das redes sociais, o candidato a Presidente da República Jair Bolsonaro foi eleito em 2018. Em sua campanha eleitoral, um dos seus *slogans* utilizados foi “Mais Brasil, e menos Brasília”, que

informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Posteriormente, a Lei nº 12.527/2011 veio regular o acesso a informações de todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público, de todas as esferas da federação.

¹⁰⁶ A “Lei Anticorrupção” - Lei n.º 12.846/2013, surgiu como um importante instrumento, somando-se à já existente “Lei de Improbidade Administrativa” - Lei n.º 8.429/1992.

¹⁰⁷ Uma campanha da Transparência Internacional junto às autoridades públicas e à sociedade civil gerou um pacote de propostas denominada “novas medidas contra a corrupção”, que foram encaminhadas para serem debatidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. (UNIDOS CONTRA A CORRUPÇÃO, 2018).

¹⁰⁸ Com o *impeachment*, assumiu o vice-presidente Michel Temer, acompanhado das principais lideranças do seu partido, o Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB), formando um grupo de políticos que, desde a redemocratização em 1985, sempre esteve presente em todos os governos, exercendo forte influência tanto no poder executivo quanto legislativo federal. Após deixar a presidência, Temer teve prisão preventiva decretada em março de 2019, sendo que, na decisão, o ex-presidente é citado como sendo chefe de uma organização criminosa que atuava há cerca de 40 anos no Estado do Rio de Janeiro, conforme investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal, no âmbito da operação “Lava Jato” (O GLOBO, 2019).

representa um firme propósito de redefinir o pacto federativo brasileiro, com descentralização de poder e recursos historicamente concentrados no executivo federal, para que os Estados e municípios sejam fortalecidos, o que representa a aplicação do princípio da subsidiariedade no seu sentido “orgânico” ou “vertical”. Ao assumir, esse novo governo, de perfil conservador e liberal, se propôs a adotar medidas para redução do *déficit* público, sobretudo por meio de uma proposta de reforma previdenciária, bem como acelerar as privatizações, ampliar as parcerias com o setor privado, reduzir a estrutura e o intervencionismo do Estado, o que representa, nesse sentido, uma aplicação da subsidiariedade no seu sentido “funcional” ou “horizontal”.

Nessa rápida análise sobre os caminhos percorridos na formação e organização do Estado brasileiro, percebe-se que o processo é marcado, até então, mais por continuidades e combinações, do que por ruptura de paradigmas. Dessa forma, o Brasil se revela um caso típico de constituição de um modelo híbrido de administração pública, que tem apresentado, simultaneamente, particularidades dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, situação resultante das tentativas de reforma que não conseguem modificar completamente as realidades antecedentes (CAPOBIANGO, 2013; PINHO, 2016).

As reformas administrativas no Brasil não alcançaram os resultados almejados, uma vez que tiveram como causa principal a necessidade de um ajuste fiscal e não enfrentaram as mudanças institucionais necessárias para melhoria da atuação administrativa, sobretudo a diminuição do excesso de poder concentrado no Estado, o que faz alimentar as nefastas características apontadas (patrimonialismo, personalismo, clientelismo, centralismo e autoritarismo), ainda presentes e que continuam a contaminar o Estado brasileiro (REZENDE, 2002; JUNQUILHO, 2004; COSTA, 2006).

A própria tentativa de construção do Estado regulador brasileiro, concebido na reforma administrativa do final dos anos 1990, inspirado no modelo de regulação norte-americano, teve que se adaptar à realidade nacional, dando origem a um modelo próprio de junção com adoção de novas estratégias de regulação voltados para o estímulo da concorrência e correção de “falhas de mercado”, com o tradicional modelo de regulação e planejamento econômico voltados para o desenvolvimento (MATTOS, 2017).

Nesse mesmo sentido, como conclusão de sua Tese de Doutorado, Gustavo Pereira da Costa afirma que a Administração Pública brasileira possui na atualidade uma configuração múltipla, por “apresentar cumulativamente atributos do patrimonialismo como herança, da burocracia como (dis)funções, do gerencialismo como prática, e também, do Estado em rede, como novos arranjos.” (COSTA, 2012, p. 223)

De fato, diante do contexto brasileiro, que apresenta resistência e dificuldades de absorver amplamente as propostas de reformas administrativas para a composição de um modelo uniforme, um projeto pragmático e viável de aperfeiçoamento da organização e atuação estatal deve considerar a possibilidade de configurar um hibridismo dos vários modelos de administração, conseguindo extrair as contribuições positivas de cada um deles.

A partir dessa realidade, um projeto de reconfiguração do Estado brasileiro poderá ser considerado exitoso caso consiga diminuir sua estrutura, assimilar as contribuições do modelo burocrático, que, na medida certa, pode colaborar com a profissionalização e controle das organizações, além de, ao mesmo tempo, aperfeiçoar-se conforme o modelo gerencial, para que priorize o foco na melhoria dos resultados, implementando uma governança integrada, que valorize a cooperação entre todos os atores públicos e privados para a produção do bem público, em uma atuação pautada na subsidiariedade.

A composição e absorção das virtudes de cada um dos diferentes modelos apresentados deve ter como objetivo libertar a Administração Pública brasileira da histórica dominação patrimonial que corrompe a ação pública e consiste no grande entrave para a melhoria e desenvolvimento do Estado e da sociedade.

3.4 Os avanços e percalços da governança pública no Brasil

Conforme visto, tanto os estudos quanto a prática da administração pública contemporânea vêm enaltecendo a importância da instituição do consensualismo e da concertação administrativa, para uma relação profícua entre os setores público e privado no processo de definição e realização das ações de interesse da coletividade, que não devem mais ficar restritos à esfera estatal.

No caso brasileiro, a preocupação com a legitimidade das ações públicas foi um dos avanços obtidos com a Constituição de 1988, pois, ao estabelecer que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, trouxe uma característica essencial ao Estado, em que a democracia, além de outros significados, representa o envolvimento e a participação fundamental da população no processo decisório e na formação dos atos do Governo (SILVA, 2007).

Eros Grau, ao discorrer sobre os princípios, fundamentos e objetivos do Estado brasileiro estabelecidos na atual Constituição¹⁰⁹, tendo como perspectiva a necessidade de associação entre o Estado e a sociedade para a consecução dos fins públicos, afirma que

sendo a Constituição do Brasil uma constituição programática – no sentido de que enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade – teremos que, quando ela se refere à ‘República Federativa do Brasil’, está de fato a mencionar ‘o Brasil’, a sociedade brasileira. Por isso dizemos que o Brasil tem como fundamentos aqueles indicados no art. 1º e que os objetivos fundamentais do Brasil são os descritos no art. 3º do texto constitucional. Por isso mesmo cumpre também observarmos que aí, nesses preceitos, opera-se a superação da dissociação entre a esfera política e a esfera social – aí caminham juntos, voltando-se à realização dos mesmos fins, o Estado e a sociedade. (GRAU, 2003, p. 258).

Contudo, somente em tempos mais recentes, devido aos novos arranjos políticos, econômicos e sociais que impulsionaram a participação de uma pluralidade de atores na vida pública (cidadãos, organizações sociais, entidades representativas e mercado), a atuação administrativa brasileira tem-se mostrado mais democrática, com o reconhecimento da potencialidade da colaboração desses atores na escolha e implementação das políticas públicas.

Para Odete Medauar (2003), essa progressiva aproximação com a sociedade fez com que a Administração Pública passasse a ter uma nova atuação, não mais centrada no ato unilateral como instrumento único de declaração e resolução do interesse público, mas aberta à cooperação dos demais atores sociais, com maior busca do consenso e da participação.

Assim, as iniciativas de incentivo para essa nova forma de atuação e reconfiguração da Administração Pública brasileira vem representar um avanço significativo, uma vez que traz a “contribuição possível da sociedade para um plano em relação ao qual tradicionalmente, não se lhe reconhecia qualquer possibilidade de protagonismo, a saber, aquele da *formulação das escolhas públicas*.” (VALLE, 2015, p. 169).

Diante da perspectiva de uma atuação mais cooperativa, faz-se necessária uma nova governança pública, pois, conforme ensina Vanice Valle,

¹⁰⁹ Descritos da seguinte forma na Constituição de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

a governança representa alternativa possível de aprofundamento do processo de democratização, à medida que agrega explicitamente outros atores que atuam nos diversos sistemas sociais, conferindo *visibilidade* às relações de colaboração. Não é pouco significativa essa transparência no processo de interação dos diversos participantes, na medida em que ela permite, pela clareza nas intervenções, prevenir os riscos de falta de representatividade, de captura, e outros tantos que se tem sempre por atraídos quando se cogita de ampliar o universo de atores envolvidos num processo de tomada de decisão (VALLE, 2015, p. 169).

Essa atuação conjunta entre os setores público e privado corresponde à necessidade de uma nova capacidade de governar (nova governança), a partir da redução dos custos e da definição das áreas “exclusivamente estatais”, bem como ao aumento da representatividade do governo (legitimidade), na medida em que há a valorização da participação social tanto na formulação quanto na realização dos serviços, com o objetivo de melhorar a sua eficiência e qualidade, que se orientam para o cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 1998b).

Como resultado dessa intensificação mais recente de integração entre os setores público e privado, com o objetivo de aprimorar essa aproximação, além das medidas de garantia da transparência pública já citadas, vários instrumentos de cooperação social foram fortalecidos, com vistas a uma prática administrativa mais democrática e eficiente, como os incentivos à participação dos cidadãos em conselhos de gestão e fiscalização de serviços públicos¹¹⁰; a crescente implementação de audiências públicas e as consultas populares para aprovação de determinados projetos de interesse público¹¹¹; além da criação dos procedimentos de manifestação de interesse¹¹² e de interesse social.¹¹³

Além do campo da contribuição na formulação das políticas públicas, também no campo da realização das atividades e serviços para a concretização do bem público, progressivamente, tem-se evidenciado a atuação da Administração Pública concertada, com a

¹¹⁰ Nesse sentido, foi aprovada a Lei n.º 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, garantindo ao usuário a possibilidade de apresentar manifestações perante a Administração Pública acerca da prestação de serviços públicos.

¹¹¹ Previstos no art. 39 da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações) e no art. 31 da Lei 9.784/1995 (Lei de Processo Administrativo). Também as Agências Reguladoras possuem normas que disciplinam as formas de participação direta da comunidade referente aos serviços regulados, como os procedimentos de denúncia, além das consultas e audiências públicas.

¹¹² Disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 8.987/1995, e no artigo 2º da Lei Federal nº 11.922/2009

¹¹³ Conforme artigos 18 a 21 da Lei nº 13.019/2014.

efetivação de acordos e parcerias intersetoriais, tanto entre as próprias entidades públicas¹¹⁴ como entre essas e o setor privado, com ou sem fins lucrativos^{115/116}.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto chama essa tendência de “delegação social”, no seguinte sentido:

como forma de devolver à sociedade organizada as atividades que, não obstante apresentem um definido interesse público, possam dispensar o tratamento político-burocrático, e ordinariamente, o emprego do aparelho coercitivo estatal, o Poder Público retrai-se a uma atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas possam apresentar superiores condições de eficiência. (MOREIRA NETO, 2005, p. 549).

Essas mudanças indicam alguns possíveis avanços em direção a uma nova configuração do Estado brasileiro, que deve considerar, necessariamente, uma nova forma de relação e distribuição de responsabilidades entre o Estado e a sociedade, com ampliação das possibilidades de elaboração e realização conjunta de políticas públicas.

Mas, ressalta-se, essa realidade exige uma nova governança pública, que saiba atuar de forma cooperativa, em diálogo com uma pluralidade de atores e interesses, que inspire confiança saiba identificar os melhores meios para atingir os fins de interesse público.

Contudo, apesar do consenso existente entre técnicos do governo, lideranças do setor produtivo e estudiosos do tema, a implantação de uma nova governança pública no Brasil, não consegue avançar no ritmo desejado, apesar das várias tentativas. Como exemplos mais recentes, podem ser citadas as seguintes iniciativas: a “Agenda Nacional de Gestão Pública”, elaborada em 2010 pelo Governo Federal em parceria com o “Movimento Brasil Competitivo (MBC)”¹¹⁷; e a “Agenda Comum de Gestão”, criada em 2014, como fruto de um pacto realizado entre os representantes da União e dos Estados membros, responsáveis pelas respectivas áreas de administração e planejamento.

A “Agenda Nacional de Gestão Pública” abordou os seguintes temas: burocracia profissional e meritocrática; qualidade da política pública; pluralismo institucional; repactuação

¹¹⁴ Como é o caso dos Consórcios Públicos, instituído pela Lei nº 11.107/2005.

¹¹⁵ As Parcerias Público-Privadas - PPP's foram criadas pela Lei nº 11.079/2004.

¹¹⁶ A Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, denominada de Marco Legal do Terceiro Setor, instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil.

¹¹⁷ A “Agenda Nacional de Gestão Pública”, foi criada por meio de uma iniciativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), composto por expressivas lideranças empresariais do Brasil.

federativa nas políticas públicas; o papel dos órgãos de controle; e governança. Sobre o tema governança, apresentou o seguinte diagnóstico e problemas a serem superados:

1. Problemas:

Relação Estado, setor privado e sociedade civil – A relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil carece de institucionalidade.

Participação e organização da sociedade civil – Deficiência dos mecanismos de organização e participação da sociedade civil nas políticas públicas.

Informação – Acesso limitado a informações públicas.

2. Soluções:

Participação, transparência e controle social – Garantia de mecanismos e instituições capazes de prover transparência, participação e controle social nas atividades prestadas pelo poder público.

Engajamento privado – Engajamento privado na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Coordenação – Coordenação horizontal e vertical dos órgãos de governo.

Informação – Divulgação permanente de informações e análises da qualidade da administração pública para fomentar o conhecimento sobre as ações e os impactos dos programas governamentais.

3. Desafios:

- Publicizar de forma ampla os resultados da gestão pública, a fim de demonstrar sua importância à sociedade.
- Superar a dificuldade do Estado em gerar inovações de governança por conta do ambiente regulatório.
- Atacar a aliança entre políticos e burocratas em torno do atual modelo administrativo fragmentador que cria nichos de poder.
- Estruturar os mecanismos de representatividade para legitimar a participação dos atores privados nas questões públicas.
- Realizar a reforma política para estimular o envolvimento da sociedade no processo político eleitoral. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 18).

Já a “Agenda de Gestão Pública União – Estados” foi concebida para favorecer a atuação sistêmica entre os governos federal, estaduais e municipais, no sentido de promover a articulação e a cooperação institucional, criando espaços de debate e de geração de soluções comuns e integradas, visando ao fortalecimento da governança pública. Essa Agenda apresentou como objetivos:

- a) melhorar a qualidade dos serviços públicos disponibilizados aos cidadãos e ao setor produtivo;
- b) melhorar a eficiência e a qualidade do gasto público no curto e longo prazo;
- c) ampliar a capacidade de governança na implementação de políticas públicas;
- d) instrumentalizar as instâncias de participação social, contribuindo para que os cidadãos se tornem efetivamente partícipes na atividade pública;
- e) contribuir para a realização dos investimentos públicos que visem acelerar a competitividade nacional; e

f) promover a inovação e a gestão do conhecimento, assim como o seu compartilhamento entre as esferas de governo, a sociedade e o mercado. (PORTAL GESPÚBLICA, 2019).

No ano de 2018, por ocasião dos debates sobre os rumos para o Brasil diante da eleição presidencial que se aproximava, um documento propositivo sobre a gestão pública brasileira, elaborado por um conjunto de especialistas, apresentou a seguinte observação:

As novas configurações assumidas pela esfera pública em seu entrelaçamento com a sociedade, cada vez mais complexas e ao mesmo tempo ricas em potencialidades, conferem ao tema da governança uma importante centralidade. Trata-se de pensar o Estado sob uma perspectiva ampliada que dê conta da proliferação de instâncias e mecanismo de articulação com a sociedade, sob uma miríade de formatos que estão redefinindo as formas de relacionamento do cidadão e dos empresários com a Administração Pública, suas instâncias decisórias e a sua atuação como prestadora de serviços. (MARINI *et al.*, 2018).

Mas a efetivação dessas propostas enfrenta, além das resistências e características presentes nas instituições brasileiras já referidas, o desafio de construir um elemento essencial para a efetivação de uma nova governança pública: a criação de um ambiente de confiança, o que não é fácil de se obter no âmbito do Estado brasileiro, marcado por instabilidades políticas e econômicas, insegurança jurídica e dominado por interesses privados (CAPOBIANGO, 2013).

Tanto as mudanças repentinas da orientação política e ideológica dos governos, que trazem riscos de ruptura de acordos anteriormente celebrados, quanto o excesso de judicialização de temas políticos e administrativos, fazem do Brasil um terreno pouco seguro para o estabelecimento de relações duradouras.¹¹⁸ O fato é que a realidade brasileira impõe limites de atuação da governança pública, ainda não atingindo o nível desejável relativo ao novo papel do Estado no mundo contemporâneo.

Conforme afirma José Matias-Pereira,

os processos de desestatização e democratização implementados ao longo das duas últimas décadas no país ainda não foram capazes de permitir a consolidação de uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 132).

¹¹⁸ Neste contexto, a aprovação Lei nº 13.655/2018, que trata da segurança jurídica e da eficiência na aplicação do direito público, deve ser considerada um avanço.

Dessa forma, a institucionalização do processo de governança pública no país consiste em um caminho contínuo de aperfeiçoamento e amadurecimento, pois, conforme Vanice do Valle, “a boa administração é um ideal que se busca – permanentemente – e não uma estação de chegada que se vá alcançar depois do desenvolvimento de uma trajetória previamente desenhada.” (VALLE, 2015, p. 176).

Há que se reconhecer que, nesse caminho de transformações do Estado, novos instrumentos de atuação tem sido criados, visando a uma melhor efetivação do interesse público, com ênfase para os princípios da legitimidade e eficiência, que se desdobraram em outros princípios, com orientações políticas, técnicas e jurídicas, destacando-se: na ordem política, os princípios da participação política e da subsidiariedade; no aspecto técnico, os princípios da profissionalização e da autonomia; no jurídico, os princípios da consensualidade e da transparência (MOREIRA NETO, 2005, p. 19).

Outro aspecto positivo é o aprimoramento da própria cidadania, além da importante atuação de instituições e organizações de defesa da sociedade, como o Ministério Público e organizações sociais, que se somam nas pressões crescentes pela melhoria das prestações públicas.

A perspectiva é de que, nesse caminho de evolução contínua, as transformações tendam a ser mais velozes, uma vez que nos deparamos com um cenário cada vez mais exigente, inovador e com uma sociedade mais dinâmica. Esse é o pensamento de Adrian Wooldrige e John Micklethwait, ao afirmarem que mais do que nunca os Estados estão realizando mudanças na sua estrutura e atuação. Tal processo de transformação deve-se “em parte pela pressão de recursos escassos, em parte pela lógica da competição crescente entre os Estados nacionais, e em parte pela oportunidade de fazer as coisas de um jeito melhor.” (MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, 2015, p. 13).

De qualquer forma, deve-se reconhecer que os tímidos avanços representam os primeiros passos já dados nessa caminhada, e, somados ao cenário econômico e político atual, têm pressionado progressivamente por mudanças desejadas, que conduzem as autoridades políticas para uma atuação de parceria do poder público com a iniciativa privada ou com o terceiro setor que possam promover o desenvolvimento, mitigando-se, então, o fenômeno de captura da concertação, acelerando o ritmo do processo de construção de uma forma inovadora de governança no setor público brasileiro.

3.5 As parcerias na Administração Pública brasileira

Conforme já exposto, a noção de parcerias público-privadas a ser utilizada neste trabalho será sempre empregada no seu sentido amplo, que, de forma sintética e genérica, abrange todas as formas de colaboração entre os diversos atores públicos e privados, nas quais produtos e ou serviços conjuntos são desenvolvidos em benefício do interesse público, o que abrange uma riqueza de possibilidades.

A ampliação dessas possibilidades no direito brasileiro é analisada da seguinte forma:

A existência de um módulo consensual da Administração Pública, como gênero que abrange todos os ajustes negociais e pré-negociais, formais e informais, vinculantes e não-vinculantes, tais como os protocolos de intenção, protocolos administrativos, os acordos administrativos, os contratos administrativos, os convênios, os consórcios públicos, os contratos de gestão, os contratos de parceria público-privada, entre diversas outras figuras de base consensual passíveis de serem empregadas pela Administração Pública brasileira na consecução de suas atividades e atingimento de seus fins. (OLIVEIRA, G. J. DE; SCHWANKA, 2009, p. 319).

Di Pietro observa que a parceria pode ser utilizada para atingir diversos objetivos e se formalizar por diferentes instrumentos jurídicos, podendo servir como: forma de delegação da execução de serviços públicos a particulares; meio de fomento à iniciativa privada de interesse público; forma de cooperação do particular na realização de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização; instrumento de desburocratização e de instauração de uma Administração Pública gerencial (DI PIETRO, 2015, p. 24-25).

No campo legislativo brasileiro, a Lei nº 11.079/2004, que instituiu as normas gerais das parcerias público-privadas (PPPs), adotou uma concepção mais restrita de PPP, mesmo sem lhe atribuir um conceito único, uma vez que em seu artigo 2º define que “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, para depois definir essas duas modalidades. Ao comentar esse aspecto, Di Pietro engloba as duas categorias em um único conceito e define parceria público-privada, neste sentido da Lei de PPP brasileira, como “contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público” (DI PIETRO, 2015, p. 149).

Já a Lei n.º 13.019/2014, alterada pela Lei n.º 13.204/2015, denominada por “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, traz em seu artigo 2º, III, o seguinte conceito de parceria: “conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse

público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

Com relação à ampliação das possibilidades de parcerias e de atores envolvidos na realização das atividades de interesse público, ao lado do tradicional instrumento do contrato administrativo utilizado para formalizar as relações entre o público e o privado, outros novos institutos consensuais surgiram para celebrar os acordos administrativos estabelecidos entre os próprios entes públicos, e entre estes e os diversos atores privados.

Quanto aos vários instrumentos formais de parceria previstos no direito positivo brasileiro, a partir de uma relação indicada por Di Pietro, podemos apontar os seguintes: a) a concessão e a permissão de serviços públicos, disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995; b) a concessão de obra pública, também regulada pela Lei nº 8.987/1995; c) a concessão patrocinada e a concessão administrativa, englobadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei nº 11.079/2004; d) o contrato de gestão, como instrumento de parceria com as Organizações Sociais (OS), de que trata a Lei nº 9.637/1998; e) o termo de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), regido pela Lei nº 9.790/1999; f) os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação com as organizações da sociedade civil, disciplinados pela Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015; g) os convênios, consórcios e outros ajustes referidos no art. 116 da Lei nº 8.666/1993; h) os contratos de empreitada (de obra e de serviços), disciplinados pela Lei nº 8.666/1993; i) os contratos de fornecimento de mão de obra que, embora sem fundamento legal, constituem uma realidade na Administração Pública dos três níveis de governo; j) os contratos de concessão para uso e exploração de bens públicos, previstos em legislação esparsa (DI PIETRO, 2015).

A recente ampliação do processo de implantação de parcerias no Brasil é evidenciada pelo surgimento progressivo de novos mecanismos de incentivos, como o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado pela Lei nº 13.334/2016¹¹⁹, destinado ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização; há também a possibilidade estabelecida pela Lei nº 13.800/2019, que autoriza a Administração Pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras

¹¹⁹ Essa Lei cria medidas de fomento à celebração de contratos entre o poder público e a iniciativa privada, como a autorização para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) constituir e participar do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP).

de fundos patrimoniais.¹²⁰ Outras medidas de incentivo e apoio público econômico ao setor privado se traduzem em criação de vantajosas linhas de crédito e financiamento para a realização de investimentos, bem como a redução de tributação sobre o consumo de certos produtos ou de encargos sociais sobre determinadas atividades.

Essas parcerias podem ser estabelecidas entre as próprias entidades públicas, que compõem as estruturas diretas e indiretas da União, Estados, Municípios, e entre estas e o setor privado, incluindo o setor empresarial, o terceiro setor e os próprios cidadãos. Enquanto as parcerias do setor público com o setor privado de fins lucrativos se destinam prioritariamente às áreas de exploração de atividade econômica e em formas de colaboração na prestação dos serviços públicos, as parcerias com o setor privado sem fins lucrativos se estabelecem tradicionalmente para a prestação de serviços sociais ou não exclusivos, de modo mais frequente a educação, saúde, cultura e assistência social, conforme previsão constitucional. Já as parcerias diretas com o cidadão são mais restritas, destacando-se o reconhecimento do voluntariado (disciplinado pela Lei. nº 9.608/1998), além de incentivos para doações particulares a projetos sociais e culturais.

A criação e utilização de mecanismos de cooperação intersetorial tem se intensificado progressivamente, desde a implementação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, implantado no Brasil no final do século XX, que já apresentava as estratégias de privatização, terceirização e publicização. Ao explicar as estratégias no âmbito desse Plano, Bresser-Pereira (1998a) esclarece que a privatização consiste no processo de repasse para o setor privado das atividades econômicas de fins lucrativos; a terceirização se consubstancia na transferência para o setor privado dos serviços auxiliares ou de apoio. Já a publicização representa a transferência dos serviços sociais, ou não exclusivos, do setor estatal para o público não estatal, representado por entidades do terceiro setor.

No campo das atividades de prestação dos serviços sociais, em que se incluem os serviços educacionais, os estímulos e meios de implementação de parcerias público-privada podem envolver ainda outras formas de interação, como a transferência direta ou indireta de recursos públicos.

Quanto às possibilidades de transferência de recursos diretos do Poder Público, cabe citar os auxílios, contribuições e subvenções sociais (previstos na Lei nº 4.320/1964 – Lei dos Orçamentos Públicos), que consistem em formas voluntárias e discricionárias de financiamento

¹²⁰ Segundo a norma, os fundos patrimoniais poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e a demais finalidades de interesse público.

público das atividades de interesse público, entre elas a educação, desenvolvidas por organizações do terceiro setor (OLIVEIRA, 2017). Quanto às possibilidades de destinação de recursos indiretos, há a previsão de incentivos fiscais que podem ser utilizados no âmbito do sistema tributário nacional, tais como: a) a imunidade de impostos (prevista na Constituição Federal, art. 150, VI, c; e pelo Código Tributário Nacional, art. 14), que expressa uma limitação constitucional ao poder da União, Estados e Municípios de instituir impostos sobre determinadas pessoas jurídicas ou situações, como é o caso de entidades assistenciais e de educação sem fins lucrativos que cumpram determinados requisitos legais; b) essas instituições também podem ser contempladas com imunidade de contribuições sociais (conforme disposto na Constituição Federal, art. 195, III, § 7º; e na Lei nº 8.742/1993); c) há a possibilidade de instituição de isenção (conforme artigos 175 a 179 do Código Tributário Nacional)¹²¹; d) existem ainda normas específicas de incentivos fiscais aos doadores, como os previstos na Lei Rouanet de apoio à cultura (Lei 8.313/1991), as deduções de doações realizadas por pessoas jurídicas (Lei nº 9.249/1995, art. 13, § 2º) e a doação para Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990, art. 260); e) e, por fim, as deduções fiscais por despesas realizadas pelos particulares em serviços de saúde e educação na rede privada (conforme Lei nº 9.250/1995, com a redação dada pela Lei nº 12.469/2011).

Dessa forma, o modelo adotado no Brasil para parcerias referentes aos serviços educacionais prevê a possibilidade de seu repasse, preferencialmente, para o setor privado sem fins lucrativos¹²², com alcance mais restrito para as parcerias com o mercado e com o próprio cidadão.

Percebe-se, assim, que, apesar das recentes inovações, no que tange à prestação dos serviços sociais, ainda se constata a influência de uma concepção ideológica preconceituosa em relação ao setor privado com fins lucrativos, que impede a superação da tradicional visão jurídica dicotômica de separação e distanciamento entre os espaços público e privado, revelando-se na contínua resistência à ampliação das parcerias público-privadas com o mercado para a entrega dos serviços educacionais.

¹²¹ Como exemplo, o Programa Universidade para Todos (Prouni) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos superiores, em instituições de ensino superior privadas. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096/05, oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa.

¹²² Conforme modelo adotado na atual Constituição, ao estabelecer em seu art. 213 que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser também dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Conforme Carlos Sundfeld, sob esse prisma ideológico, essa dicotomia chega à perversidade de ir além da simples separação entre o público e o privado, para confrontá-los, onde “o público é o bem, o privado é o mal (que aliás, cabe ao direito público consertar). O Estado é o bem; os particulares o mal” (SUNDFELD, 2014, p. 139).

Mas é justamente na prestação dos serviços educacionais, essenciais para a formação e produtividade do indivíduo e da coletividade, em que há uma notória deficiência de atuação do Estado brasileiro, que se fazem necessários novos avanços no sentido de que sejam ampliadas as formas de aproximação e parcerias público-privadas com toda a pluralidade de agentes que possuem responsabilidades para a efetivação do direito à educação (famílias, entidades sem fins lucrativos e mercado educacional).

Nesse novo modelo proposto, mais amplo e plural, o Estado deve diminuir sua função executora e passar a priorizar suas obrigações de regulador e financiador, instituindo parcerias mais amplas e plurais no sentido de melhorar a prestação de serviços públicos essenciais e efetivar a fruição dos direitos sociais básicos, entre eles o direito à educação.

PARTE II

**A ATUAÇÃO DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO E NA
ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS**

CAPÍTULO I

A COMPOSIÇÃO DIREITO À EDUCAÇÃO E OS COMPROMISSOS COM A SUA EFETIVAÇÃO

1.1 A composição do direito à educação

1.1.1 A dimensão da educação

No conjunto dos vários estudos e discussões sobre a educação em todo o mundo, pode-se identificar a construção de um consenso relativo ao seu indiscutível papel protagonista para o desenvolvimento global da sociedade e do indivíduo, uma vez que se constitui essencial para a consolidação de uma cultura e seus valores, atuando diretamente na construção da desejada harmonia social, com potencialidades significativas para favorecer o crescimento econômico e diminuir as desigualdades sociais.

Conforme o ensinamento de Kant, “o homem é a única criatura que precisa ser educada”, e completa seu raciocínio ao afirmar que “o homem não pode se tornar um verdadeiro homem senão pela educação, ele é aquilo que a educação faz dele” (KANT, 2006, p. 18).¹²³ Essa reconhecida relevância da educação mostra-se crescente face às rápidas transformações vivenciadas pela sociedade contemporânea ocidental, sobretudo com as inovações tecnológicas que trouxeram facilidades para o acesso à informação, possibilitaram a integração de culturas no mundo globalizado e tem exigido novas competências e habilidades sociais e profissionais¹²⁴, criando um ambiente de maior exigência para o indivíduo, tanto para a sua inserção e convívio social quanto para o seu sucesso profissional.

¹²³ Cabe aqui ressaltar a diferença entre os processos de educar, instruir e adestrar. Conforme os dicionários Michaelis e Houaiss, *educar* consiste em dar a alguém todos os cuidados necessários ao pleno desenvolvimento de sua personalidade; transmitir saber. Já *instruir* significa ensinar a fazer (algo); habilitar, iniciar; enquanto *adestrar* compreende ensinar por meio de treinamento. Nesse sentido, enquanto educar é um processo complexo e interativo, instruir é um processo unilateral, que tem o sentido de repassar informações, esperando que elas sejam replicadas pelo instruído, enquanto adestrar é um termo que se usa para com animais, para forçá-los a um determinado comportamento por meio de um processo repetitivo e irracional. A educação, mais do que racional, é racionalizante, pois cria condições para que a pessoa possa pensar e agir de forma livre.

¹²⁴ Acemoglu e Robinson observam que “nem toda a tecnologia do mundo seria de grande utilidade sem profissionais que soubessem como operá-la. Contudo, as habilidades e competências implicam mais que a mera capacidade de fazer funcionar equipamentos; são a educação e as competências da força de trabalho que geram o conhecimento científico sobre o qual se ergue o nosso progresso e que permite a adaptação e a adoção dessas tecnologias nas mais diversas linhas de negócios.” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 15).

Já Piaget ¹²⁵ adverte que o direito à educação deve ir além da mera alfabetização ou da instrução técnica, pois não deve visar a formação de indivíduos autômatos, mas autônomos, que tenham condições de realizar o “desenvolvimento pleno de suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual” (PIAGET, 1973, p. 61).

Assim, o direito à educação contempla diversas finalidades que devem estar conjugadas, o que o leva a ser considerado um direito com diferentes aspectos: social, econômico e cultural (RANIERI, 2009). Constitui-se em um direito social, pois representa uma necessidade básica para o completo desenvolvimento da personalidade humana e para o bom convívio comunitário. Figura como direito econômico, uma vez que pela capacitação profissional para o trabalho promove-se a autonomia financeira individual e o crescimento econômico coletivo ¹²⁶. É também um direito cultural, tendo em vista que a comunidade internacional idealiza a educação como instrumento de formação de uma cultura universal de direitos humanos.

Além de todos os importantes aspectos citados, o direito à educação tem na pessoa o seu fundamento maior, a fim de garantir o seu desenvolvimento e as suas liberdades¹²⁷, proporcionando as capacidades necessárias para que o indivíduo possa dirigir sua vida e construir seus caminhos.¹²⁸

¹²⁵ Conforme esse consagrado educador, o pleno desenvolvimento da personalidade humana consiste “em formar indivíduos capazes de autonomia intelectual e moral e respeitadores dessa autonomia em outrem, em decorrência precisamente da regra de reciprocidade que a torna legítima para eles mesmos” (PIAGET, 1973, p. 61). Também é o entendimento de John Rawls, ao afirmar que “não se deve aferir o valor da educação apenas no tocante à eficiência econômica e ao bem-estar social. Tão ou mais importante é o papel da educação de capacitar uma pessoa a desfrutar da cultura de sua sociedade e participar de suas atividades, e desse modo de proporcionar a cada indivíduo um sentido seguro de seu próprio valor.” (RAWLS, 2009, p. 121)

¹²⁶ É com foco nesse aspecto que, a partir da década de 1980, a “Teoria do Capital Humano” foi amplamente divulgada e defendida para justificar a necessidade de investimento em capacitação e profissionalização para o crescimento econômico. De acordo com essa teoria, desenvolvida na década de 1960 por dois economistas, Schultz e Becker, o desenvolvimento econômico de um país está diretamente ligado ao investimento em capital humano, ou seja, em aperfeiçoamento e educação dos trabalhadores. A tese central da teoria do capital humano vincula a educação ao desenvolvimento econômico, à distribuição de renda, à melhoria de qualidade de vida e à diminuição da desigualdade social (VIANA; LIMA, 2010, p. 137-148).

¹²⁷ Conforme afirmou John Locke, “a liberdade de um homem e sua faculdade de agir segundo sua própria vontade estão fundamentadas no fato dele possuir uma razão, capaz de instruí-lo naquela lei pela qual ele vai ser regido, e fazer com que saiba a que distância ele está da liberdade de sua própria vontade” (LOCKE, 1994, p. 119). No mesmo sentido, para Kant, “a liberdade é dada ao homem através da dimensão prática e a práxis contém uma determinação livre, fundamentada na razão o que possibilita ao homem determinar-se diferente da natureza. Daí surge a Racionalidade, ou seja, ao invés do homem ser coagido a seguir imediatamente a inclinação e os interesses próprios, ao contrário, ele tem o poder de vincular-se aos interesses da razão e agir de forma objetiva e universal.” (KANT, 2006, p. 35-36).

¹²⁸ Para o pensador marxista Theodor Adorno, o que caracteriza a consciência é o pensar em relação à realidade e ao conteúdo, realizando experiências intelectuais próprias. A educação tem o dever de contribuir para o processo

De acordo com esses pressupostos, todos as pessoas nascem ignorantes; consequentemente, todos necessitam ser educados desde cedo para que progressivamente libertem-se do obscurantismo inicial, e, para isso, devem receber um nível mínimo de educação necessária para que possam conseguir desenvolver suas capacidades e alcançar a emancipação individual. Assim, toda pessoa deve receber valores e conhecimentos indispensáveis para sua prosperidade, por meio de um amplo processo educacional. Em consequência, são instituídos deveres fundamentais¹²⁹ aos sujeitos responsáveis pela realização do direito à educação, que devem agir de forma conjunta e colaborativa: o Estado, a sociedade e a família (RANIERI, 2009; MALISKA, 2001; HOMEM, 2006).

Ao Estado, conforme será detalhado posteriormente, compete a proteção e promoção para plena efetivação desse direito, providenciando os meios necessários para o seu acesso a todos.

Quanto ao papel da sociedade, que possui interesse na construção de uma sociedade mais harmônica, sua colaboração compreende vários aspectos. Além de ser o espaço de inclusão e exercício do aprendizado adquirido, sua participação se estende à possibilidade de oferta do ensino privado, à função de fiscalizar o cumprimento dos ditos direitos e deveres e, ainda, em financiar a gratuidade desse direito por meio do pagamento dos tributos.

Já a função da família, que constitui o primeiro e principal ambiente de educação, onde a criança deve receber os valores e ensinamentos básicos de convivência e o estímulo para os estudos, compreende também o exercício do direito prioritário que os pais ou responsáveis possuem na escolha do modelo de educação a ser direcionada ao educando.

A educação formal¹³⁰ é classificada em níveis progressivos, que realizam a transmissão de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades definidas para cada faixa etária

de formação e emancipação, criando condições em que os indivíduos, socialmente, conquistem a autonomia, sendo o melhor caminho para a construção da paz social e para se evitar a barbárie (ADORNO, 2003, p. 141-151). Da mesma forma, o liberal radical Frédéric Bastiat afirmou que “desde o momento em que se admite ser necessário ao homem, para ser verdadeiramente livre, o poder de exercer e de desenvolver suas faculdades, resulta daí que a sociedade deve a cada um de seus membros uma educação adequada, sem a qual o espírito humano não pode desenvolver-se” (BASTIAT, 2010, p. 46).

¹²⁹ Bobbio adverte sobre a importância de preconizar os deveres, uma vez que “não existem direitos sem deveres correspondentes. Portanto, para que a Declaração dos Direitos do Homem não seja, como disseram tantas vezes, um elenco de desejos pios, deve existir uma correspondente declaração dos deveres e das responsabilidades daqueles que fazem valer esses direitos” (BOBBIO, 2007, p. 51).

¹³⁰ Sobre os vários sentidos de educação, Homem aponta a “distinção entre *educação formal* – o sistema educativo tradicional – a *educação informal* – que designa o processo de aprendizagem permanente do indivíduo através do meio envolvente e a *educação não formal* – que designa as atividades educativas organizadas fora do ensino formal” (HOMEM, 2006, p. 26).

equivalente a determinado nível escolar, em um processo contínuo de aprendizagem¹³¹. No conjunto de todo o processo educacional, são estabelecidos os conteúdos essenciais para um “mínimo educacional obrigatório” necessário a uma formação elementar indispensável da pessoa, que, ao longo da história, vem se ampliando.¹³²

Dessa forma, a educação em seu nível elementar vem compor o conjunto essencial de direitos integrantes do mínimo existencial¹³³ que devem ser assegurados como requisitos básicos para a existência humana digna, e que impõe deveres a todos os sujeitos envolvidos na sua prestação, a fim de se garantir o preceito da dignidade da pessoa humana (RANIERI, 2018).

A expressão “dimensão do direito à educação” pode ser adotada na perspectiva de análise da extensão e da profundidade do direito à educação. Enquanto a extensão é indicativa do conjunto de pessoas para as quais é assegurado o direito à educação; a profundidade diz respeito às características e elementos essenciais sem os quais estará comprometida a essência do direito à educação (GIOIA, 2018). As duas perspectivas se relacionam e serão tratadas no presente trabalho.

1.1.2 Os elementos essenciais do direito à educação

A educação tornou-se uma das grandes preocupações da comunidade internacional durante o século XX, tanto que foi elevada à condição de um direito humano e institucionalizada em vários tratados e declarações, por compreender o seu importante papel na formação de uma

¹³¹ São diversas as expressões utilizadas pelos países para designar o tempo de escolaridade obrigatória que antecede o ensino superior, como exemplos: “K 12”, nos Estados Unidos, Canadá, Índia e Austrália, entre outros; “primary” e “secondary schools” no Reino Unido; “*école élémentaire*” e “*lycée*” na França e na Bélgica. No Brasil, o “ensino básico” obrigatório, compreende o ensino fundamental e médio (RANIERI, 2018).

¹³² Para Fulvia Gioia, “o ‘mínimo educacional obrigatório’ deve reunir o conteúdo essencial e indispensável à formação do indivíduo, de forma completa, em conformidade com as necessidades pessoais, físicas e mentais, de modo a prepará-lo para o exercício da cidadania e as condições de dignidade existencial. A evolução da espécie humana, em condições físicas e mentais normais de seu amadurecimento, é progressiva e as aptidões de aprendizado se evidenciam no mesmo ritmo. Assim, justifica-se a segmentação da educação nos diversos níveis de ensino que, respectivamente, deve reunir o conteúdo, possível e necessário, em cada fase da vida humana”. (GIOIA, 2018, p. 158-159).

¹³³ Ana Paula de Barcellos entende que, no contexto da Constituição brasileira de 1988, o mínimo existencial é composto por quatro elementos: educação básica, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à Justiça (BARCELLOS, 2002, p. 258). No mesmo sentido, Ingo Sarlet afirma que “[...] a dignidade implica uma dimensão sociocultural que também constitui elemento nuclear a ser respeitado e promovido, razão pela qual determinadas prestações em termos de direitos culturais (notadamente – mas não exclusivamente – no caso da educação fundamental) haverão de estar sempre incluídas no mínimo existencial” (SARLET, 2013, p. 25). Também Nina Ranieri observa que “o conteúdo materialmente exigível do direito à educação, com fundamento nas normas constitucionais, é conteúdo mínimo, qualificado como direito ao mínimo existencial” (RANIERI, 2009, p. 339). Para José Casalta Nabais, a “exigência de realização de um standard mínimo de assistência e protecção às crianças requerido pelo respeito da sua dignidade como pessoas humanas, de modo a evitar que a falta de tais cuidados as transforme em meros objectos das relações familiares” (NABAIS, 2007, p. 297).

sociedade global, próspera e comprometida com a paz mundial (AZEVEDO, 2007). Por consequência, além do seu reconhecimento no direito internacional, o direito à educação foi também admitido como um direito fundamental^{134/135} por grande parte dos ordenamentos jurídicos nacionais, caracterizado como um direito subjetivo¹³⁶, de dimensão prestacional¹³⁷, de aplicabilidade direta e imediata¹³⁸ e de eficácia plena.¹³⁹

Conforme ensinamento de Bobbio, o reconhecimento de um direito culmina com a “existência de um sistema normativo, onde por ‘existência’ deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação” (BOBBIO, 1992, p. 79-80).

Dessa forma, com o intuito de garantir a efetividade desse direito, os Estados têm criado um conjunto de atos normativos que permitem programar, criar, ordenar, controlar e financiar um sistema educacional nacional, mas com características bastante semelhantes em todo o mundo.¹⁴⁰

¹³⁴ As expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são usualmente utilizadas juntamente com outras similares como direitos naturais e direitos dos homens. Contudo, enquanto os direitos fundamentais são os reconhecidos no direito constitucional nacional, ou seja, estão garantidos e limitados no espaço e no tempo, os direitos humanos possuem vinculação com o direito internacional, surgem da própria natureza humana e por isso possuem caráter inviolável, atemporal e universal (SARLET, 1998; CANOTILHO, 1998; MIRANDA, 2000).

¹³⁵ Segundo os ensinamentos de Jorge Miranda, “os direitos fundamentais podem ser entendidos *prima facie* como direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos de pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade” (MIRANDA, 2014, p. 8).

¹³⁶ Conforme Clarice Duarte, “o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). [...] O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente.” (DUARTE, 2004, p. 113-118).

¹³⁷ Para Robert Alexy, os direitos a prestações podem ser classificados segundo três critérios: normas que conferem direitos subjetivos ou normas que obrigam o Estado objetivamente; normas vinculantes ou não vinculantes e direitos e deveres definitivos ou *prima facie*. A proteção mais forte seria dada quando se tratasse de normas vinculantes que garantissem direitos definitivos a prestações. Conforme Alexy, a configuração de determinado direito fundamental pelo ordenamento jurídico faz emergir, em favor de seu titular, um direito subjetivo público, oponível contra seu obrigado, no caso o Estado, como é o caso da educação obrigatória que possui uma série de garantias e instrumentos expressamente previstos (ALEXY, 2008).

¹³⁸ A aplicação direta e imediata das normas definidoras de garantias e direitos fundamentais é prevista na Constituição brasileira de 1988, em seu art. 5º, § 1º, enquanto na Constituição portuguesa, de 1976, encontra-se no seu artigo 18º, 1ª parte.

¹³⁹ José Afonso da Silva ensina que as normas de eficácia plena são todas as que, inseridas na Constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais, sendo que a educação deve ser considerada um “direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente” (SILVA, 1998, p. 101).

¹⁴⁰ Conforme expõe Joaquim Azevedo, “a escola moderna segue um modelo global, um modelo internacionalmente válido para os sistemas educativos organizados pelos Estados-nações. O modelo transnacional de tipo moderno de educação – que se opõe a qualquer tipo pré-moderno de educação e de instrução – expandiu-

Para Salomão Ximenes, a construção deste conteúdo

envolve normas que protegem o direito à educação (direito a acessar escolas de boa qualidade e sem discriminação), mas também normas que veiculam direitos humanos na educação (ou seja, o respeito aos direitos humanos no processo educacional) e através da educação (nesse caso, identificando a educação como um meio prioritário de difusão dos direitos humanos fundamentais). (XIMENES, 2014, p. 212).

Em um contexto de Estado Democrático de Direito¹⁴¹, o processo de estruturação do arcabouço jurídico do direito à educação têm sido densificados¹⁴² por um conjunto de regras e princípios¹⁴³ que se desdobram em direitos, deveres e limites, que devem ser observados conjuntamente no processo de efetivação, para que se alcance a harmonia de todo o sistema jurídico.¹⁴⁴

Conforme ensinam Fernández e Nordmann, a expressão “direito à educação” engloba um conjunto de enunciados que deveriam designar-se corretamente por “direitos educativos”,

se em todo o mundo e conduziu à estruturação de sistemas nacionais de educação escolar muito similares, unificados e sistematizados.” (AZEVEDO, 2007, p. 30). No mesmo sentido Teodoro (2003).

¹⁴¹ Enquanto essa é a expressão exata empregada na Constituição brasileira, na portuguesa, a expressão utilizada, conforme art. 2º da CRP, é de Estado de direito democrático, afirmando a opção por um modelo de organização social que “mobiliza todas as funções do Estado para a concretização da liberdade, da justiça e da solidariedade” (OTERO, 2010, p. 51).

¹⁴² Para Canotilho, “densificar uma norma significa preencher, complementar e precisar o espaço normativo de um preceito constitucional, especialmente carecido de concretização. Por concretização da constituição entende-se o processo de densificação de regras e princípios constitucionais” (CANOTILHO, 1998, p. 1201).

¹⁴³ Como não cabe neste trabalho reproduzir o intenso debate sobre a diferenciação entre regras e princípios, nos resta fazer uma breve síntese sobre esse tema. Para Dworkin (2002), a diferença existente entre regras e princípios seria de natureza lógica, sendo que “as regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada”, cabendo sobre elas a verificação de validade, enquanto os princípios fornecem os fundamentos utilizados em uma decisão. Alexy (2008) também reconhece que as normas assumem a característica de regras ou princípios (ou mesmo de ambas simultaneamente), que estabelecem condutas do “dever-ser”, sendo que a diferenciação consiste em que os princípios ordenam que algo seja realizado na medida possível, não apresentando um mandado definitivo *prima facie*, já que as regras devem ser aplicadas ou afastadas integralmente, pois consistem de um mandamento deôntico (proibição, obrigação ou permissão) dentro das circunstâncias jurídicas e fáticas nelas previstas. O conflito de regras deve ser resolvido pelo critério da validade. Já na colisão de princípios são as circunstâncias do caso concreto que deverão apontar a prevalência de princípio. Humberto Ávila (2003) também apresenta sua contribuição ao elaborar uma teoria de regras e princípios, propondo critérios estruturais objetivos para sua diferenciação. Já Marcelo Neves (2013) classifica as normas constitucionais em três espécies: princípios, regras ou híbridos. Canotilho (1998) recepcionou a teoria desenvolvida por Alexy, reconhecendo que o melhor critério de distinção entre regras e princípios é o critério qualitativo. Pode-se concluir que, ao elaborar uma teoria de direitos fundamentais como regras e princípios, Alexy conferiu maior racionalidade às questões relativas à aplicação dessas normas, contribuindo para uma visão mais prática do sistema jurídico, afastando as concepções discricionárias relacionadas aos princípios (AMORIM, 2005; OLSEN, 2018).

¹⁴⁴ Em comentário à Constituição portuguesa, Jorge Miranda observa que “não custa discernir no âmbito da Constituição da educação (como na Constituição do trabalho ou na saúde, por exemplo) preceitos com estruturas e finalidades bastante variadas. Encontram-se normas atributivas de direitos, normas prescritivas de deveres, normas de garantias institucionais, normas impositivas de incumbências, normas organizatórias, normas de competência. Mais uma vez sobressaem a contraposição e a interdependência de direitos, liberdades e garantias e direitos econômicos, sociais e culturais” (MIRANDA, 2014, p. 434).

deixando claro que o que está em causa é uma composição de vários direitos relativos à educação. Para esses autores, o direito à educação, nos termos que é formulado nos documentos internacionais e como deve ser estudado pela doutrina, “diz respeito não apenas ao direito a beneficiar de uma educação, como também especifica as condições em que este direito poderá ser efectiva e plenamente implementado” (FERNÁNDEZ; NORDMANN, 2002, p. 28).

Com o intuito de delinear as características do direito à educação, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (Comitê DESC) elaborou o Comentário Geral nº 13 de 1999, sobre o artigo 13 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que estabeleceu as quatro características essenciais do direito à educação: *disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade* (UNESCO, 2003).

Tendo como referência essas observações, Tomasevski (2001) denominou as características como *4A framework* ou “Estrutura 4A”, em correspondência às quatro dimensões que, em inglês, começam pela letra A: *availability, accessibility, acceptability e adaptability*.

Conforme as orientações estabelecidas pelo Comitê DESC, os Estados devem assumir a obrigação de respeitar, proteger e implementar o direito à educação em relação a cada uma dessas características essenciais, aplicando tais critérios interdependentes com o objetivo de sempre prevalecer o interesse do aluno (UNESCO, 2003).

A *disponibilidade* requer a existência de um sistema educacional com escolas em quantidade e condições suficientes para o desenvolvimento do processo educacional. Para Ximenes (2014), essa obrigação apresenta duas dimensões: os deveres de respeito e de proteção ao direito dos atores não estatais de estabelecer instituições de ensino e a obrigação estatal de realização da educação, que consiste em estabelecer e/ou financiar a disponibilização de acesso a todos, segundo o regime de cada país.

Mas não basta a mera existência de uma estrutura educacional disponível; é preciso que se facilite o seu acesso aos alunos. As dimensões da *acessibilidade* envolvem as condições físicas de acesso à escola, devendo-se providenciar os meios necessários para a matrícula e permanência dos alunos, o que envolve questões de transporte, alimentação, saúde e financiamento, sem qualquer discriminação, inclusive econômica, que pode ocorrer “sempre que as diferenças de renda sejam determinantes na definição das oportunidades de acesso ao ensino, ou quando refletirem diferentes níveis de qualidade em que é subministrado” (XIMENES, 2014, p. 251).

Já a *aceitabilidade* diz respeito a um padrão mínimo de qualidade exigível na provisão da educação, que deve compreender tanto as condições dos recursos físicos e humanos das escolas quanto aos conteúdos, processos e resultados obtidos.

Por fim, a *adaptabilidade* orienta que a realização da educação deva atender às necessidades específicas e diversas de comunidades, grupos, estudantes, famílias e educadores.

A “Estrutura 4A” foi representado no seguinte quadro elaborado por Tomasevski:

Quadro 2 - Estrutura 4A.

Estrutura 4-A		
Disponibilidade	Escolas	Estabelecimento/fechamento de escolas Liberdade para estabelecer escolas Financiamento para escolas públicas Financiamento público para escolas privadas
	Professores	Crítérios de recrutamento Aptidão para ensinar Direitos trabalhistas Liberdades sindicais Responsabilidades profissionais Liberdade acadêmica
Acessibilidade	Obrigatório	Abrangente Grátis Assegurada assiduidade Liberdade parental de escolha
	Pós-obrigatório	Negações discriminatórias de acesso Acesso preferencial Crítérios de admissão Reconhecimento de diplomas estrangeiros
Aceitabilidade	Regulamento e supervisão	Padrões mínimos Respeito pela diversidade Idioma das instruções Orientação e conteúdo Disciplina escolar Direitos dos alunos
Adaptabilidade	Necessidades especiais	Crianças com deficiência
	Educação fora da escola	Crianças trabalhadoras Crianças refugiadas Crianças privadas de liberdade

Fonte: Tomaševski (2001, p. 14).

Fernández, tendo em vista as considerações dos organismos internacionais em busca da construção de um consenso internacional sobre o direito à educação, aponta os seguintes elementos que correspondem ao núcleo central desse direito: *i*) toda pessoa tem direito à educação, sendo dever dos Estados garantir uma educação elementar gratuita; *ii*) a educação deve ser orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o respeito pelos direitos humanos; *iii*) os pais são os principais responsáveis pela educação de seus filhos; *iv*) o

sistema educacional deve incluir escolas públicas ao lado das escolas privadas (FERNÁNDEZ, 2006, p. 84-85).

Dessa forma, considerando o conteúdo essencial do direito à educação, o presente trabalho se propõe a estudar neste capítulo os seus principais elementos, comuns tanto nos documentos internacionais como nos ordenamentos jurídicos nacionais, quais sejam:

- a) a *obligatoriedade, universalidade e gratuidade da educação em seus níveis mais elementares*, tendo em vista sua indispensabilidade tanto para o desenvolvimento da individualidade quanto para a coesão social e crescimento de toda a coletividade;
- b) os *direitos de liberdade na educação*, que compreendem a liberdade de aprender e ensinar, que, para sua completude, exige o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e o reconhecimento da primazia dos pais pela direção e escolha da educação de seus filhos;
- c) e, por fim, a garantia de *qualidade e equidade da educação*, a fim de assegurar o cumprimento integral de seus compromissos e viabilizar oportunidades iguais, para que todos possam se desenvolver plenamente.

Além de uma análise destes componentes do direito à educação, a partir dos principais tratados e declarações internacionais, serão abordadas questões relativas aos desafios postos para que sejam plenamente efetivados.

1.2 O consenso internacional sobre o direito à educação

Na esfera internacional, os sistemas de proteção dos direitos humanos funcionam abalizados na cooperação entre os integrantes da comunidade internacional (Estados e organizações internacionais), possuindo a prerrogativa de instituir padrões essenciais de direitos humanos a serem seguidos pelos membros participantes, bem como monitorar a implementação dessas regras pactuadas por meio de tratados e convenções internacionais.

Os Estados que aderem ao sistema e seus documentos oficiais¹⁴⁵ passam a assumir obrigações de conduta e de resultado, que consistem no dever de implementar políticas públicas e adotar todas as medidas necessárias para a concretização dos direitos pactuados.

¹⁴⁵ Este trabalho não irá se ater ao rigor técnico de diferenciar as Convenções, os Pactos ou os Tratados Internacionais, como acordos vinculativos entre os Estados partes e as organizações internacionais, das Declarações que estipulam princípios e padrões acordados. Ambos serão abordados como integrantes de um conjunto de documentos internacionais que atribuem características essenciais ao direito à educação.

O conjunto dos acordos internacionais protetivos dos direitos da pessoa humana formam a base de um denominado “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, e tem criado obrigações e responsabilidades para os Estados no que diz respeito aos direitos neles consagrados, retratando um consenso geral de que toda a pessoa possui direitos essenciais, os quais todos os Estados devem respeitar e proteger (PIOVESAN, 2017).

O direito à educação é destaque em diversos tratados e declarações internacionais de direitos, tanto no sistema universal, centralizado na Organização das Nações Unidas (ONU), como nos sistemas regionais (sistema interamericano, europeu, etc.). É nesse sentido que já na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948¹⁴⁶, encontra-se o reconhecimento preciso de um direito geral à educação, atestando, em seu artigo 26, que toda pessoa tem direito à educação, necessário e indispensável ao desenvolvimento de todas as dimensões da personalidade humana.

De forma detalhada, o artigo dispõe que: “1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos”.

Nessa primeira e mais importante declaração da ONU, já encontramos os princípios internacionais que devem balizar a educação: a) ser obrigatória e gratuita para todos, no mínimo no nível elementar e fundamental; b) propiciar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, o que leva, conseqüentemente, a um ensino com conteúdos essenciais e de qualidade; c) acolher e professar o respeito aos direitos e liberdades fundamentais; d) garantir a primazia dos pais na escolha do modelo de educação para seus filhos.

Seguindo essa mesma orientação, posteriormente vários outros documentos internacionais vieram reforçar e complementar os objetivos e os critérios para a oferta da educação, e a impor orientações e obrigações a serem adotadas pela comunidade internacional.

¹⁴⁶ A Declaração Universal de Direitos Humanos foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948.

A Convenção contra a Discriminação na Educação, de 1960, aprovada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com o objetivo de eliminar ou prevenir qualquer discriminação na educação, além de reforçar as orientações anunciadas na Declaração Universal da ONU, com maior detalhamento sobre o direito de escolha da escola pelos pais ou tutores legais, declarou de forma expressa o dever do Estado na prestação de um serviço de educação com qualidade.¹⁴⁷

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, expande o conteúdo do direito à educação previsto nos documentos internacionais anteriores, sendo que seus artigos 13 e 14 consistem até hoje nas mais significativas referências jurídicas internacionais sobre o direito à educação.¹⁴⁸

O direito à educação, conforme o artigo 13 deste Pacto, é reconhecido como um direito universal, ou seja, garantido a todas as pessoas, independentemente de idade, língua, origem étnica, social ou qualquer outro *status*. O artigo prevê ainda algumas determinações fundamentais sobre a educação: *i*) a educação primária é compulsória e deve estar disponível

¹⁴⁷ Essa Convenção foi proclamada em 14 de dezembro de 1960, durante a Conferência Geral da UNESCO. A seguir, os dispositivos mais pertinentes para este estudo: artigo III: “A fim de eliminar e prevenir qualquer discriminação no sentido da presente Convenção, os Estados partes se comprometem a: [...] d) não admitir, na ajuda que, eventualmente, e, sob qualquer forma, for concedida pelas autoridades públicas aos estabelecimentos de ensino, nenhuma preferência ou restrição baseadas unicamente no fato de que os alunos pertençam a determinado grupo”; artigo IV: “Os Estados Partes na presente Convenção comprometem-se além do mais a formular, desenvolver e aplicar uma política nacional que vise a promover, por métodos adaptados às circunstâncias e usos nacionais, a igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de ensino, e principalmente: a) tornar obrigatório e gratuito o ensino primário; generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário sob suas diversas formas; tornar igualmente acessível a todos o ensino superior em função das capacidades individuais; assegurar a execução por todos da obrigação escolar prescrita em lei; b) assegurar em todos os estabelecimentos públicos do mesmo grau um ensino do mesmo nível e condições equivalentes no que diz respeito à qualidade do ensino dado; c) encorajar e intensificar, por métodos apropriados, a educação de pessoas que não receberam instrução primária ou que não a terminaram e permitir que continuem seus estudos em função de suas aptidões”; artigo V: “Os Estados Partes na presente Convenção convêm em que: a) a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais e que deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações. Todos os grupos raciais ou religiosos, assim como o desenvolvimento das atividades nas Nações Unidas para a manutenção da paz; b) deve ser respeitada a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais: 1.º de escolher para seus filhos estabelecimentos de ensino que não sejam mantidos pelos poderes públicos, mas que obedeçam às normas mínimas que possam ser prescritas ou aprovadas pelas autoridades competentes; e 2.º de assegurar, conforme as modalidades de aplicações próprias da legislação de cada Estado, a educação religiosa e moral dos filhos, de acordo com suas próprias convicções, outrossim, nenhuma pessoa ou nenhum grupo poderão ser obrigados a receber instrução religiosa incompatível com suas convicções; c) deve ser reconhecido aos membros das minorias nacionais do direito de exercer atividades educativas que lhes sejam próprias, inclusive a direção das escolas e segundo a política de cada Estado em matéria de educação, o uso ou o ensino de sua própria língua desde que, entretanto: I - esse direito não seja exercido de uma maneira que impeça os membros das minorias de compreender cultura e a língua da coletividade e de tomar parte em suas atividades ou que comprometa a soberania nacional; II - o nível de ensino nessas escolas, não seja inferior ao nível geral prescrito ou aprovado pelas autoridades competentes; e III - a frequência a essas escolas seja facultativa. 2. Os Estados partes na presente Convenção comprometem-se a tomar todas as medidas necessárias para assegurar a aplicação dos princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo.”

¹⁴⁸ O PIDESC foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 16 de dezembro de 1966.

gratuitamente a todos; *ii*) a educação secundária deverá ser generalizada, a fim de que todos possam obtê-la, devendo tornar-se acessível a todos, por meio da implementação progressiva do ensino gratuito; *iii*) a educação em nível superior também deverá tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um e por meio da implementação progressiva do ensino gratuito; *iv*) deve-se fomentar e intensificar a oferta da educação de base para todos aqueles que não receberam educação primária ou não a concluíram; e *v*) é necessário sempre aprimorar a rede escolar em todos os níveis de ensino.

Ainda no artigo 13¹⁴⁹ é ressaltado o princípio do respeito à liberdade dos pais ou dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino aprovados pelo Estado, além de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções, estabelecendo que nenhuma das disposições desse artigo seja interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Além desses, vários outros instrumentos internacionais também reforçam a importância da proteção e garantia do direito à educação como direito humano universal, acentuando suas características essenciais, tais como a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959¹⁵⁰; a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1989¹⁵¹; a Declaração Mundial sobre

¹⁴⁹ Conforme já mencionado, é a partir do Comentário Geral nº 13 sobre o direito à educação (Artigo 13 do Pacto), preparado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC), que são estabelecidas as características essenciais do direito à educação, composto de quatro elementos essenciais: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade..

¹⁵⁰ Essa Declaração dispõe em seu artigo 7º: "a criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se membro útil da sociedade. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais."

¹⁵¹ Que, em seu artigo 28, dispõe: "1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade; c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados; d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar. 2. Os Estados Partes tomam as medidas adequadas para velar por que a disciplina escolar seja assegurada de forma compatível com a dignidade humana da criança e nos termos da presente Convenção. 3. Os Estados Partes promovem e encorajam a cooperação internacional no domínio da educação, nomeadamente de forma a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e a

Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (Declaração de Jomtien), de 1990¹⁵²; a Declaração Educação para Todos: assumindo nossos compromisso coletivos (Marco de Ação de Dakar), de 2000¹⁵³; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006¹⁵⁴; a Declaração Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos (Declaração e Marco de Ação de Incheon), de 2015¹⁵⁵; entre outros documentos de subsistemas internacionais.¹⁵⁶

Os principais enunciados que integram o direito internacional à educação podem são demonstrados no Quadro 3.

Quadro 3 - Principais disposições relativas ao direito internacional à educação.

O DIREITO INTERNACIONAL À EDUCAÇÃO	
OS DIREITOS	PREVISÃO NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
Universalidade e acesso à Educação	<ul style="list-style-type: none"> • art. 26 al. 1, Declaração Universal dos Direitos Humanos • princípio 7, Declaração dos Direitos da Criança • art. 13 al. 1, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais • art. 1º, Convenção contra a Discriminação na Educação • art. 28, al. 1, Convenção sobre os Direitos da Criança • art. 3º, Declaração Educação para Todos (Jomtien)
Educação obrigatória e gratuita	<ul style="list-style-type: none"> • art. 26, al. 1, Declaração Universal dos Direitos Humanos • princípio 7, Declaração dos Direitos da Criança • art. 13, al. 2 (a), e art. 14, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais • art. 4, a, Convenção contra a Discriminação na Educação • art. 28, al. 1 (a), Convenção sobre os Direitos da Criança

facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos modernos métodos de ensino. A este respeito atender-se-á de forma particular às necessidades dos países em desenvolvimento.”

¹⁵² No seu artigo 3, prescreve o seguinte: “1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. 2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem.”

¹⁵³ Conforme consta em seu item 2, “o Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz através de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais”.

¹⁵⁴ Que garante o direito à educação às pessoas com deficiência, e, em seu artigo 24, estabelece que “os Estados Partes deverão assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida.”

¹⁵⁵ O seu Marco de Ação visa mobilizar todos os países em torno do ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) sobre educação e suas metas, além de propor formas de implementar, coordenar, financiar e monitorar a Educação 2030 para garantir oportunidades de educação de qualidade inclusiva e equitativa, assim como de aprendizagem ao longo da vida para todos (UNESCO, 2016a).

¹⁵⁶ Com destaque para os seguintes: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1952); Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969); Protocolo Adicional ao Pacto de San José da Costa Rica - Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988); Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000).

Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • art. 13, al. 2 (e), Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais • art. 3, c, Convenção contra a Discriminação na Educação • art. 28, al. 1 (b), Convenção sobre os Direitos da Criança • art. 9 da Declaração Educação para Todos (Jomtien)
Liberdade dos pais para escolher a educação	<ul style="list-style-type: none"> • art. 13, al. 3, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais • art. 2, b, e art. 5, al. b, Convenção contra a Discriminação na Educação
Liberdade de estabelecer e administrar escolas	<ul style="list-style-type: none"> • art. 13, al. 4, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais • art. 29, a, 2, Convenção sobre os Direitos da Criança
Qualidade e equidade	<ul style="list-style-type: none"> • obj. 2, v) e vi), Declaração Educação para Todos (Jomtien) • art. 4.b, Convenção contra a Discriminação na Educação • art. 24, al. 2 (b), Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência • princípios 5 e 9, Declaração da Educação 2030

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses importantes documentos internacionais, quando assimilados pelos Estados nacionais, passam a incorporar o seu ordenamento jurídico pátrio, criando direitos e deveres fundamentais, tanto no âmbito interno quanto diante da comunidade internacional.¹⁵⁷

O direito à educação, como todos os demais direitos humanos, impõe três categorias ou níveis de obrigações aos Estados: respeitar, proteger e implementar. A obrigação de respeitar o direito à educação exige que os Estados partes evitem tomar medidas que possam dificultar o seu acesso. A obrigação de proteger exige que os Estados partes tomem medidas para impedir que outros interfiram em seu exercício. A obrigação de implementar inclui duas responsabilidades, a de facilitar seu exercício e a de assegurá-lo, que exigem que os Estados tomem medidas concretas para garantir o exercício do direito à educação (UNESCO, 2008c).

Dessa forma, as disposições referentes ao direito à educação passaram a ser incorporadas pela grande maioria dos países signatários dos documentos internacionais, que a transpuseram para seus ordenamentos jurídicos internos¹⁵⁸, seja por legislação ordinária ou

¹⁵⁷ Conforme Luigi Ferrajoli, nos últimos anos, com o fortalecimento das conexões internacionais, que obrigam os Estados cada vez mais a observarem as diretrizes legais internacionais, tem sido crescente a influência internacional sobre os sistemas legais nacionais, gerando maior complexidade na unidade e coerência do ordenamento jurídico e novos compromissos de garantias dos direitos reconhecidos, impondo, assim, uma revisão do garantismo e do constitucionalismo “isto é, dos lugares, das formas e do grau de rigidez com que as constituições podem condicionar a legislação, vinculando-a à garantia dos direitos fundamentais e dos princípios de igualdade e de justiça nelas estabelecidos.” (FERRAJOLI, 2006, p. 442-449).

¹⁵⁸ Conforme sustenta Joaquim Azevedo, “vários estudos de âmbito internacional têm concluído que existe uma efectiva tendência entre as nações e os sistemas educativos nacionais para convergir para estruturas e práticas comuns”. (AZEVEDO, 2007, p. 26).

mesmo nos seus próprios textos constitucionais.^{159/160}

Seguindo essas orientações internacionais, também no plano nacional, a maioria dos Estados admite a universalidade do ensino básico, obrigatório e gratuito, como elemento indispensável na formação da dignidade humana. Consequentemente, entende-se que a educação deve ser ofertada com qualidade e igualdade de oportunidades, respeitando o direito de liberdade de ensinar e aprender, de criação de instituições privadas de ensino, além do direito de escolha da educação pelos pais ou responsáveis.

Contudo, conforme adverte Bobbio, apesar da importância do reconhecimento e difusão dos direitos humanos, o essencial é que se busquem as formas mais adequadas para garanti-los e impedir que sejam violados, pois o problema não está na fase de elaboração e declaração, quando o acordo e a adesão são obtidos sem muitas dificuldades, que só começam a aparecer quando se passa para o momento de cobrança e concretização de tais direitos. “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 1992, p. 24-25).

1.3. O ensino obrigatório, universal e gratuito

1.3.1 A criação do “Estado educador”

A afirmação e admissão dos preceitos da obrigatoriedade, universalidade e gratuidade nos sistemas educacionais, na maior parte dos países do mundo, é fruto de um longo processo histórico que envolve fatores econômicos, políticos, sociais e culturais interligados, tendo a Europa como referência inicial.¹⁶¹

¹⁵⁹ Antes mesmo da Declaração Universal, a Alemanha, na Constituição de Weimar de 1919, foi a primeira a trazer um conjunto de disposições sobre a educação, ao estabelecer a duração da educação fundamental com duração de oito anos, e a educação complementar até os dezoito anos de idade; admitiu a possibilidade de adaptação do ensino escolar ao meio cultural e religioso das famílias (art. 146, segunda alínea); determinou que na escola pública, o ensino e o material didático fossem gratuitos (art. 145); com previsão a concessão de subsídios públicos aos pais de alunos considerados aptos a cursar o ensino médio e o superior (art. 146, última alínea); bem como reconheceu que a vontade das pessoas encarregadas da educação das crianças deve ser respeitada.

¹⁶⁰ Em pesquisa realizada para o Banco Mundial em 2003, Gauri (2003) avaliou os direitos constitucionais à educação em 187 países. Dos 165 países com Constituições escritas disponíveis, 116 fizeram referência ao direito à educação e 95 estipularam a educação gratuita.

¹⁶¹ Azevedo observa que os sistemas educacionais “são, na sua grande maioria, controlados pelos Estados nacionais, declarados obrigatórios e seguem um modelo transnacional moderno de educação, que se vem sobrepondo lentamente, durante décadas e décadas, a todas as formas pré-modernas ou não formalizadas de educação” (AZEVEDO, 2007, p. 48).

A história da educação formal se inicia já dentro do contexto familiar, quando, na Antiguidade, os valores e o conhecimento eram transmitidos diretamente dos pais para os filhos. Com o surgimento de sociedades mais complexas, despontam os primeiros professores, contratados pelas famílias com condições ou que transmitiam seus ensinamentos a seguidores em espaços improvisados, como acontecia em Atenas, na Grécia Antiga.¹⁶²

Durante a Idade Média, com a expansão do catolicismo, a Igreja Católica assume a estratégia de instruir e ao mesmo tempo evangelizar as pessoas, criando a educação formal nos ambientes escolares (AMADO, 2007).

O projeto de uma escolarização obrigatória e de controle estatal inicia-se na Prússia, durante o século XVI, devido às fortes influências exercidas pela Reforma Protestante, um movimento inicialmente de ordem religiosa, mas que, indo além desse aspecto, passou a instigar ações reformistas em diversos setores e costumes da sociedade (BARBOSA, 2011).

Martinho Lutero (1483-1546), idealizador da Reforma, deixava claro em seus escritos¹⁶³ o seu objetivo de transformar a organização social conforme seus preceitos; para isso, os pais deveriam ser obrigados a encaminhar seus filhos à escola, uma vez que as famílias ainda não conheciam e provavelmente não dariam ressonância às novas ideias apresentadas. Nesse plano, a escola deveria se tornar um espaço de disseminação das propostas da Reforma, pois o ideal político de Lutero era um Estado absoluto, dirigido pelos princípios e ministros luteranos (ROTHBARD, 2013; ADRAGÃO, 1995).

Para Lutero, o Estado deveria exercer o monopólio da educação, propiciando o rompimento do predomínio que o catolicismo possuía na época. Com a proliferação de suas ideias, a educação, por muito tempo organizada e mantida pela Igreja Católica, passou a ser responsabilidade das autoridades seculares, responsáveis pelo financiamento e supervisão das escolas.

Lutero se tornou, assim, o primeiro defensor da escolaridade obrigatória e suas ideias serviram de modelo para as primeiras escolas alemãs. Além disso, seus planos foram úteis aos interesses do Estado, ao impor aos luteranos a total obediência ao Estado.

¹⁶² Conforme Paulo Adragão, as primeiras escolas surgiram no ocidente europeu, na Grécia antiga, no séc. VII a.c. Primeiro, em Atenas, foram criadas escolas por iniciativa privada, em um sistema de plena liberdade e voltado para a difusão do conhecimento. Em seguida, Esparta instituiu uma primeira orientação geral para a educação, que, conforme seus interesses, era voltada para a formação de guerreiros (ADRAGÃO, 1995).

¹⁶³ As propostas de Lutero para a educação concentram-se em três escritos: “À nobreza cristã da nação alemã, acerca da melhoria do estamento cristão”, de 1520; “Aos conselhos de todas as cidades da Alemanha para que criem e mantenham escolas cristãs”, de 1524, e “Uma prédica para que se mandem os filhos à escola”, de 1530.

Nessa mesma linha, o reformista João Calvino (1509-1564) criou seu ideal de educação e obediência para imposição de suas propostas, que reverberaram pela Europa.

Sob influência inicial das ideias reformistas, a Prússia, por imposição do rei Frederico Guilherme I em 1717, apresentou o primeiro sistema nacional escolar obrigatório de uma forma sistemática, com a instituição da frequência obrigatória de todas as crianças e a construção de uma rede de escolas estatais. Frederico Guilherme I foi o segundo rei na Prússia; vinha de uma dinastia calvinista de tendência pietista, de linha mais tolerante com as diferenças religiosas, o que repercutiu no Estado prussiano e na ampliação do seu sistema de ensino, que, na busca do equilíbrio entre os interesses do Estado e da Igreja, aos poucos foi inclinando o pêndulo para o primeiro (ROTHBARD, 2013; ADRAGÃO, 1995).

Posteriormente, o rei Frederico II decretou a liberdade de expressão e culto e instituiu o *Landschulreglement* (regulamentos gerais da educação) em 1763. Nesse período, a Europa passava por intensas transformações e, conforme o pensamento iluminista se difundia, também eram disseminadas as defesas da laicidade do Estado e de suas instituições, o que motivou a limitação da atuação da igreja na educação, ampliando ainda mais os espaços para a educação estatal.¹⁶⁴

As principais características que moldaram a educação formal contemporânea surgem com a Revolução Francesa, no século XVIII, quando a Constituição Revolucionária de 1791 instituiu a escolarização primária obrigatória para todos.

Conforme observa Adragão, “a Revolução Francesa de 1789 veio a constituir a viragem histórica que faltava para o advento de um monopólio educativo estatal de raiz ideológica.” (ADRAGÃO, 1995, p. 46). Apesar de uma visão liberal da educação ter predominado no início da Revolução, posteriormente ela foi substituída por uma ideologia jacobina, que defendia o monopólio do Estado na educação.

Antônio Teodoro (2003) descreve que as estruturas educacionais, que eram fortemente influenciadas pelos movimentos religiosos, sobretudo pela Reforma e pela Contra Reforma, passaram a receber os reflexos das transformações econômicas, sociais e políticas surgidas no final do século XVIII, sendo que em muitos países, o Estado passa a assumir o protagonismo

¹⁶⁴ Foi nessa conjuntura que o Marquês de Pombal realizou a reforma educacional em Portugal a partir de 1759, que teve como objetivos principais centralizar o controle da educação no Estado, padronizar o currículo e secularizar a educação. Tal reforma trouxe grandes consequências para a colônia brasileira, que, por algum tempo, ficou desassistida de serviços educacionais, uma vez que essa era realizada basicamente pelos jesuítas da Companhia de Jesus, uma ordem religiosa fundada em Portugal em 1534, dentro do movimento de reação da Igreja Católica com o objetivo de deter o avanço protestante por meio da educação.

da Igreja no controle da educação, e constitui-se no mais importante agente de expansão do sistema escolar.

Seguindo esse modelo, Frederico Guilherme III ampliou o plano educacional prussiano e, em seu governo, quando banuiu as escolas privadas religiosas em 1810, decretou a necessidade de exame estatal e a certificação de todos os professores, e, em 1812, aprimorou o sistema de supervisão escolar que se expandiu por todo o território germânico (CELETI, 2012).

Posteriormente, foi permitida a criação de escolas privadas, mas que deviam seguir o mesmo modelo de educação das escolas estatais, com expressa proibição de atuação da Igreja Católica. Em 1872, um decreto consolidou o controle absoluto do Estado prussiano sobre a educação escolar (ROTHBARD, 2013).

O sistema educacional prussiano foi ampliado para o restante da Alemanha, contribuindo para a formação do estado nacional alemão e foi tido como um dos fatores da sua vitória sobre os franceses na guerra franco-prussiana em 1871.

Após o episódio, a França, movida pelo sentimento de vingança (*revanche*), também instituiu a educação e o alistamento militar compulsórios a partir de 1881. Da mesma forma, a educação passou a ser fortemente controlada pelo Estado, com pouca liberdade para escolas privadas, inclusive com leis de restrição aos católicos (ROTHBARD, 2013).

Mesmo em países com reconhecido respeito às liberdades individuais, as ideias de uma escolarização obrigatória com domínios estatais também foram recepcionadas, como é o caso da Inglaterra, que introduziu a educação obrigatória na sua Lei de Educação (*Education Act*) de 1870.¹⁶⁵

Contudo, por sua tradição liberal, tal projeto envolveu maiores debates em terras inglesas, destacando-se as críticas feitas à época por Stuart Mill e, principalmente, Hebert Spencer, que denunciaram o perigo da educação estatal para a liberdade de pensamento. Mill¹⁶⁶, apesar de ter-se manifestado favorável ao ensino obrigatório, rejeitou a escola estatal por representar uma ameaça à individualidade face a um plano de uniformização da educação pelo Estado.

¹⁶⁵ Na Inglaterra, a educação elementar tornou-se gratuita em 1891. Em 1899, foi estabelecida a idade de 12 anos para finalizar a educação obrigatória, sendo criadas condições especiais para os filhos de famílias necessitadas. Já em 1900, a Inglaterra havia conseguido praticamente erradicar o analfabetismo (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

¹⁶⁶ John Stuart Mill (1806-1873), filósofo e economista britânico, defensor das ideias liberais e utilitarista, apoia a educação obrigatória para todos, mas rejeita a intervenção estatal em seu livro *Sobre a Liberdade* (1859).

Já Spencer¹⁶⁷ foi um árduo defensor da escola privada e da utilização da lei da oferta e da procura, assim como aplicada na seara econômica, também no setor educacional, garantindo as liberdades de escolha das famílias e a pluralidade e competição entre as escolas como fatores essenciais para a melhoria dos serviços de educação.

Na segunda metade do século XIX, a instituição e ampliação da educação obrigatória foi utilizada pela maioria dos Estados soberanos como estratégia de construção de uma identidade nacional, estruturando-se assim um “*Estado educador*”, que tende a monopolizar a oferta de ensino e assume a definição do que, como e quem ensina (JUSTINO, 2010 e 2014). A expansão do modelo de controle estatal e instituição da educação obrigatória rapidamente se espalhou no mundo e, em 1900, quase toda a Europa já tinha adotado essa obrigatoriedade, com exceção de Luxemburgo e da Bélgica, que a estabeleceram respectivamente nos anos 1912 e 1914, direcionada às crianças com idades que variavam de 5 até os 14 anos de idade (JUSTINO, 2014).

Verifica-se que o modelo de educação obrigatória prussiano, que serviu de inspiração para os demais países, caracterizado pelo monopólio do Estado e voltado para seus próprios interesses, representou a concretização de um projeto educacional que remete ao ideal platônico¹⁶⁸, em que as pessoas deveriam renunciar suas individualidades para se dedicarem aos interesses do Estado.¹⁶⁹

Após a Segunda Guerra Mundial, com o surgimento da preocupação mundial em universalizar direitos e deveres e disciplinar as relações entre os Estados e entre estes e seus cidadãos, sobretudo para a proteção de direitos e na preservação da dignidade humana, a educação obrigatória passou a ser consagrada em vários documentos internacionais, dando início a uma nova fase do processo de massificação da escolarização, inclusive com preocupações específicas de atendimento de grupos até então discriminados.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Herbert Spencer (1820-1903), pensador liberal inglês, defendia que a ação do Estado deveria se restringir a garantir os direitos naturais dos cidadãos. Suas críticas à escola estatal e a favor das liberdades na educação encontram-se presentes principalmente em suas obras *O Homem contra o Estado*, *Educação Intelectual* e *Estatística Social*.

¹⁶⁸ Para o filósofo grego Platão, a educação é um dever exclusivo do Estado, não para satisfazer o bem-estar individual, mas o próprio bem-estar do Estado, pois o homem deve viver em função da *pólis*.

¹⁶⁹ Rothbard afirma que a implantação da educação obrigatória revela “uma história da usurpação estatal do controle dos pais sobre seus filhos para o próprio bem do Estado; uma imposição de uniformidade e igualdade para reprimir o crescimento individual” (ROTHBARD, 2013, p. 29).

¹⁷⁰ Conforme Paulo Guinote, “essa nova etapa visou o aprofundamento da democratização da Educação e a extensão da escolarização do maior número de indivíduos para lá do ensino primário. Em países de matriz descentralizadora e liberal, foram criados mecanismos de regulação que forçaram, por exemplo, ao fim da segregação racial e da guetização escolar das minorias” (GUINOTE, 2014, p. 16).

Na segunda metade do século XX, a educação em massa tornou-se uma promessa mundial, tanto quanto princípio normativo como realidade organizacional; com a eclosão do Estado de bem-estar social, as políticas públicas educacionais passam a ser priorizadas e, por consequência, seu custeio passa a assumir maiores proporções nos orçamentos públicos (MEYER; RAMIREZ; SOYSAL, 1992).

Nesse novo período, os Estados passaram a implementar um maior esforço na expansão da oferta do ensino, em busca da sua efetiva universalização, bem como ampliaram o tempo de escolarização obrigatória, com idades que variam entre 4 e 18 anos de idade, tendo em vista as exigências cada vez maiores de qualificação da população diante de um contexto internacional de mercados competitivos.¹⁷¹

A Tabela 1 demonstra as idades de início e fim da escolarização obrigatória, bem como a idade de início no ensino primário, adotadas pelos países que participam do *International Student Assessment Program* (PISA)¹⁷², realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Tabela 1 - Idade de início e fim dos alunos no ensino obrigatório e idade inicial dos alunos no ensino primário (2016).

País	Educação Obrigatória		Primário (ISCED 1)
	Idade inicial	Fim de idade	Idade inicial
Austrália	6	17	5
Áustria	6	15	6
Bélgica	6	18	6
Canadá	6	16-18	6
Chile	6	18	6
República Checa	6	15	6
Dinamarca	6	16	6
Estônia	7	16	7
Finlândia	7	16	7
França	6	16	6
Alemanha	6	18	6
Grécia	5	14-15	6
Hungria	3	16	7
Islândia	6	16	6
Irlanda	6	16	5
Israel	3	17	6

¹⁷¹ Maria de Lurdes Rodrigues menciona os objetivos gerais e específicos para o aumento do tempo da obrigatoriedade de frequência da escola. De forma geral, visa acelerar a admissão do ensino secundário como nível mínimo de qualificação para o ingresso no mercado de trabalho. Especificamente, tem os objetivos de reter a evasão escolar precoce, inclusive com apoio social e financeiro às famílias mais carentes, para que mantenham seus filhos no sistema de ensino, evitando o ingresso precoce de jovens sem qualificação no mercado de trabalho (RODRIGUES, 2010, p. 86).

¹⁷² A importância do PISA será estudada mais adiante neste Capítulo.

País	Educação Obrigatória		Primário (ISCED 1)
	Idade inicial	Fim de idade	Idade inicial
Itália	6	16	6
Japão	6	15	6
Coreia	6	14	6
Letônia	5	16	7
Luxemburgo	4	16	6
México	3	17	6
Países Baixos	5	18	6
Nova Zelândia	5	16	5
Noruega	6	16	6
Polônia	5	16	7
Portugal	6	18	6
República Eslovaca	6	16	6
Eslovênia	6	14	6
Espanha	6	16	6
Suécia	7	16	7
Suíça	4-5	15	6
Peru	5-6	17	6
Reino Unido	4-5	16	5
Estados Unidos	4-6	17	6
Argentina	5	17	m
Brasil	4	17	6
China	m	m	6
Colômbia	5	15	m
Costa Rica	m	m	m
Índia	m	m	6
Indonésia	7	15	m
Lituânia	7	16	7
Federação Russa	7	17	7
Arábia Saudita	6	11	m
África do Sul	7	15	m

Fonte: OCDE, (2018b, p. 429).

Em todos os momentos, os argumentos utilizados para justificar o monopólio estatal da educação foram diversos: a realização da igualdade de oportunidades, ao instituir a todos um ensino uniformizado; a necessidade de construir uma unidade nacional; o interesse em realizar reformas sociais etc. Mas a história é farta de exemplos reveladores de desígnios bem diferentes,

com interesses corporativistas¹⁷³, totalitários e ideológicos¹⁷⁴ de uso e manipulação do sistema educacional.

Conforme observa Joaquim Azevedo, como consequência dessa transferência progressiva do eixo central da educação das famílias para o Estado, atualmente “as famílias são minorizadas e menosprezadas na sua missão educacional, ao ‘ponto de rebuçado’ de um processo histórico: não há educação fora do Estado” (AZEVEDO, 2009, p. 8).

Deve-se reconhecer, nesse processo histórico, que a instituição e ampliação do ensino obrigatório, universal e gratuito representou um avanço que fez diminuir consideravelmente os índices de analfabetismo em todo o mundo, além de ter contribuído para a formação de cidadãos aptos a colaborar com o interesse coletivo, o que foi essencial para a formação do Estado moderno, especialmente para o estabelecimento da laicidade e edificação das democracias.¹⁷⁵

Contudo, o equívoco consiste na aplicação indevida dos elementos essenciais do direito à educação por parte do Estado, como obrigatoriedade, universalidade e gratuidade, que, ao exercer seu poder-dever de efetivá-los, estabelece seu monopólio ao impor a educação estatal como único caminho e, o que é pior, com desvios de seus conteúdos e objetivos maiores e sacrifício dos demais elementos: a liberdade e a qualidade.

1.3.2 Fundamentos da obrigatoriedade e da universalidade

Como já salientado, a plena realização do direito à educação vem atender, ao mesmo tempo, tanto o interesse particular quanto o público, pois tal formação é essencial para que o indivíduo, a partir do seu desenvolvimento pessoal, possa se inserir e, também, contribuir para o aperfeiçoamento da sociedade. Todos, indistintamente, devem receber educação. A concretização dessa afirmação é de interesse geral, por isso Estado, sociedade e família

¹⁷³ Sobre a expansão do ensino público e gratuito nos EUA, na primeira metade do século XIX, Milton e Rose Friedman escreveram que “muito do apoio que os professores e administradores davam ao movimento em favor do ensino público decorria de um mesquinho interesse pessoal. Eles tinham a expectativa de usufruir de uma estabilidade maior de emprego, ter uma segurança maior de que seus salários seriam pagos e um grau maior de controle se o governo, e não os pais, fosse o pagador imediato” (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 2015).

¹⁷⁴ Como exemplos mais notórios no século XX, Paulo Adragão aponta a Alemanha (1933 a 1945), a Itália (1922-1943) e a ex-URSS (1922-1991) como países que adotaram os sistemas políticos autoritários, utilizaram-se da escola como instrumento ideológico para a preparação de cidadãos que correspondessem às funções atribuídas pelo Estado, e sentencia: “de fato, o Estado não educa, até porque educação não se confunde com acesso ao ensino. O dever de oferecer o acesso ao ensino de qualidade não implica o direito de impor um modelo educacional aos seus cidadãos” (ADRAGÃO, 1995, p. 48-55).

¹⁷⁵ Adorno ensina que “uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado” (ADORNO, 2003, p. 141-142).

possuem suas obrigações na sua promoção, cabendo ao primeiro o dever de garantir o seu implemento inicial, em especial para as crianças e jovens, para que, após o estímulo inicial, a pessoa tenha condições de praticar sua autonomia e seja capaz de exercer seus direitos e deveres na sociedade.

A educação elementar é dever de ordem social, que não depende da vontade ou autorização do educando, uma vez que ela se apresenta como condição *sine qua non* para a construção da dignidade humana e para o exercício pleno de outros direitos. A necessidade indispensável de um mínimo de ensino para tornar a pessoa apta ao convívio social, uma exigência para o exercício da cidadania, faz com que a educação se apresente ao mesmo tempo como um direito e uma obrigação pois, ao contrário de outros direitos, não pode ser renunciada pelo seu titular (toda criança em idade escolar) ou seus representantes. Em consequência da sua essencialidade, a educação nos seus níveis elementares consiste em uma política pública permanente e compulsória que deve ser expressa em lei.¹⁷⁶

Nesse sentido, a educação obrigatória e universal se configura em um projeto político e jurídico, ou seja, uma política pública legalmente institucionalizada, em que o Estado deve garantir sua efetividade, conforme orientações e princípios estabelecidos na legislação, inclusive com a admissibilidade de uso do seu poder coercitivo, pois o abandono ou descuido da família quanto à educação de seus filhos legitima uma ação estatal de intervenção ou até de punição.

Essas características implicam nas seguintes providências por parte do Estado: estipular legalmente a definição da duração e dos objetivos do ensino obrigatório, a criação de um sistema escolar que atenda à demanda existente, sem discriminação, e as condições para que todos os atingidos por essa obrigatoriedade possam ter acesso ao ensino (CANOTILHO, 2007).

A obrigatoriedade também gera deveres para o estudante, como o de frequentar com regularidade e obter rendimento escolar, e aos pais ou responsáveis, de matricular e fiscalizar o cumprimento dos deveres escolares de seus dependentes. A possibilidade de o Estado interferir no poder familiar tem como escopo evitar o já descrito abandono intelectual e proteger os interesses básicos da criança. Como analogia, da mesma forma que o Estado deve interceder na

¹⁷⁶ Antônio Oliveira descreve quatro requisitos que devem compor a lei sobre o ensino obrigatório: “Primeiro – estabelecer a idade escolar, e determinar o perímetro das escolas. Segundo – dar ao executor todos os meios de verificar se há meninos que deixam de aprender. Terceiro – autorizar socorros aos pais que por sua pobreza não puderem mandar os filhos à escola, como que estes sejam fornecidos de roupa e de todo material preciso para o ensino. Quarto – estatuir a penalidade, em que hão de incorrer os pais que por culpa deixarem de dar instrução aos filhos e dispor sobre a execução dela” (OLIVEIRA, 2003, p. 80-81).

situação em que os pais privam seus filhos dos alimentos básicos para sobrevivência, também deve fazê-lo quando há esse tipo de abandono face à educação básica.

Impõe-se, assim, aos pais o dever legal e moral de promover a educação de seus filhos, a fim de que os direitos de personalidade e dignidade da criança sejam respeitados, sendo-lhes reconhecido o direito de optar pelo modelo de educação a ser ofertado aos seus filhos, mas não de optar em não os educar.

Já, com o objetivo de garantir a universalidade e a igualdade de condições para o acesso e permanência no ensino obrigatório, compete ao Estado, o dever de providenciar todas as medidas necessárias para facilitar o acesso e evitar a evasão do aluno no sistema educacional, conforme exposto a seguir.

1.3.3 Financiamento da gratuidade

O Estado, ao desenvolver suas ações voltadas para a política pública educacional, deve propiciar todos os meios, inclusive econômicos, para que não haja qualquer obstáculo ao seu cumprimento integral.

A UNESCO (2008a) tem reforçado o caráter gratuito da educação obrigatória em seus documentos, pois a imposição de taxas pode levar à maior exclusão de grupos social e culturalmente marginalizados, impedindo que crianças de famílias pobres tenham acesso à educação.

Essa organização internacional aponta ainda as dificuldades financeiras que as crianças e suas famílias enfrentam no acesso ao direito à educação, que podem ser classificadas em três tipos: *i*) custos diretos, como os valores de matrícula e contribuições solicitadas pelas escolas, além da aquisição de material escolar e didático; *ii*) custos indiretos, que correspondem a uniformes, alimentação e transporte; e *iii*) custo de oportunidade, quando os jovens, obrigados a frequentar a escola, não conseguem trabalhar e contribuir para a renda familiar. Para as famílias de baixa renda, esses custos tornam-se muito onerosos, o que faz surgir uma contradição social de que elas são mais sacrificadas economicamente, pois a educação lhes consome maior proporção de sua renda do que as famílias com melhor situação econômica (UNESCO, 2008a, p. 36).

Diante de tais desafios, identificou-se a necessidade do aumento de investimentos na educação, pois estima que o custo anual total para garantir que toda criança e adolescente em países de baixa e média renda tenham acesso à educação obrigatória de qualidade aumentará de US\$ 149 bilhões para US\$ 340 bilhões até 2030. É nesse sentido que o “Marco de Ação da

Educação 2030” estabelece que os países devam adotar dois parâmetros para o financiamento doméstico da educação: 4% a 6% do PIB e 15% a 20% do gasto público (UNESCO, 2016c).

Como salientado, a gratuidade ao ensino obrigatório deve compreender tanto a ausência de pagamento do custo imediato do ensino, como mensalidades ou propinas, bem como das despesas adicionais, tais como taxas e material didático, assim como o custo indireto para o seu acesso e permanência, o que envolve despesas de transporte, alimentação e vestuário.

Assim, no âmbito do ensino obrigatório, a gratuidade deve ser universal, para todos, sem discriminação, bem como integral, incluindo todas as despesas necessárias para sua realização, justificando-se uma ação social para os alunos carenciados e com maiores dificuldades de acesso à educação (CANOTILHO, 2007; LEITÃO, 2014).

Como apontado no Comentário nº 13 do Comitê DESC da UNESCO, não basta que o Estado estruture uma rede escolar que esteja disponível de forma gratuita (disponibilidade); é preciso também que o Estado garanta todas as condições para o pleno acesso dos alunos (acessibilidade), eliminando as barreiras existentes e evitando qualquer discriminação, inclusive econômica (UNESCO, 2008b).

O entendimento de gratuidade do ensino obrigatório, além da interpretação ampla, que engloba o sustento de todas as condições necessárias para a efetivação do direito à educação, também não deve ser reduzido ao financiamento exclusivo do ensino público, uma vez que, como visto, o Estado também deve garantir outros direitos na educação, como a igualdade de oportunidades e a liberdade de escolha do modelo de educação.

O modo como o Estado realiza o financiamento da educação não é neutro, mas traduz diretamente a importância que se atribui aos valores da liberdade, pluralismo, e direito de escolha dos pais (FERNÁNDEZ; NORDMANN, 2002). Nessa perspectiva, o financiamento da educação deve seguir as orientações contidas no PIDESC, que, em sua alínea 2 do artigo 13, estabelece que os Estados devem organizar a educação primária obrigatória e gratuita, sendo que tal gratuidade pode ir além da escola pública, por meio de "um sistema adequado de bolsas de estudo", o que possibilita às famílias carentes efetivarem o direito de escolha e optarem por matricular seus filhos em escolas particulares.

Há que se esclarecer que, do ponto de vista das finanças públicas, nem mesmo no ensino público há uma gratuidade, pois existem custos financeiros que devem constar como

despesas nos orçamentos públicos, ou seja, são suportados pela própria sociedade por meio de pagamento de tributos.¹⁷⁷

Mas é inegável que, desde que consiga cumprir com seus objetivos propostos, as despesas com o sustento da gratuidade do ensino obrigatório tornam-se uma das melhores formas de utilização dos recursos públicos.¹⁷⁸ Conforme entende o Banco Mundial, em vários documentos elaborados sobre o assunto, os gastos públicos em educação são “justificados com base na eficiência e na igualdade de oportunidades. Corrige o fracasso do mercado de alocar recursos suficientes para a educação e, também, amplia o acesso à educação além daqueles que podem pagar [trad. livre]” (WORLD BANK, 2010, p. 2).

É também com esse entendimento que o artigo 9 da Declaração Educação para Todos de Jomtien, de 1990, afirma que “todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país”.

1.3.4 Os desafios para a universalização da educação obrigatória

No final do século XX, uma sociedade que proclamava uma nova economia do conhecimento e enaltecia as grandes transformações advindas da tecnologia e da globalização, ao mesmo tempo, se deparava com uma grande quantidade de pessoas espalhadas pelo mundo que ainda não tinham acesso a uma educação básica.

Constatada essa realidade paradoxal, a universalização da educação transformou-se em um compromisso global a partir de 1990, durante a Conferência Mundial realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, quando foi proclamada a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Os compromissos foram reiterados dez anos depois, em 2000, no Fórum Mundial de Educação em Dakar, quando foi lançado o marco de ação *Educação para Todos: Cumprindo nossos Compromissos Coletivos*, que contou com a adesão de 164 países e estabeleceu metas educacionais que deveriam ser alcançadas até 2015.

¹⁷⁷ Toda a efetivação de direitos envolve algum custo; dessa forma, o “conjunto de ações estatais, positivas e negativas, voltadas à prestação dos serviços públicos obrigatórios para a concretização do direito público subjetivo à educação gratuita, somente se pode viabilizar pela suficiência dos recursos financeiros, obtidos da sociedade, para seu custeio” (GIOIA, 2018, p. 165). No mesmo sentido, “o facto de os direitos sociais se traduzirem, por definição, em prestações com custos financeiros implica que nessa sua dimensão principal o direito de um particular deva ser pago pelo Estado. Mas, em última análise, o Estado cobra essa factura aos pagadores de impostos, ou seja, aos outros particulares.” (NOVAIS, 2010, p. 205).

¹⁷⁸ A ampliação da política de educação obrigatória em todo o mundo pode ser explicada por seu papel na obtenção de uma alocação preferencial de recursos e uma distribuição mais igualitária do capital humano (ECKSTEIN; ZILCHA, 1994).

Nesse mesmo sentido, a universalização do ensino primário até o ano de 2015 também constou como um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pela ONU em 2000.¹⁷⁹ Contudo, os sucessivos relatórios de monitoramento das ações têm demonstrado que os resultados ainda estão distantes das metas pretendidas.

Conforme o diagnóstico do Relatório de 2015,

a desigualdade na educação aumentou, com os mais pobres e desfavorecidos carregando o maior fardo. As crianças mais pobres do mundo têm chances quatro vezes maiores de não frequentar a escola quando comparadas às crianças mais ricas do mundo, e cinco vezes maiores de não completar a educação primária. Os conflitos continuam a ser uma barreira: entre a população que vive em zonas de conflito, a proporção de crianças fora da escola é alta e está aumentando. De maneira geral, a baixa qualidade da aprendizagem no nível primário ainda faz com que milhões de crianças deixem a escola sem terem aprendido o básico. Além disso, a educação ainda não recebe financiamento suficiente. (UNESCO, 2015, p. 3).

Diante dessa constatação, ainda em 2015, no Fórum Mundial de Educação em Incheon, na Coreia do Sul, 160 países novamente se comprometeram com uma ousada meta, dessa vez de “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” até 2030, em consonância com a meta 4 estabelecida nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou Agenda 2030, criada pela ONU, o que envolve mais esforços e investimentos públicos.¹⁸⁰

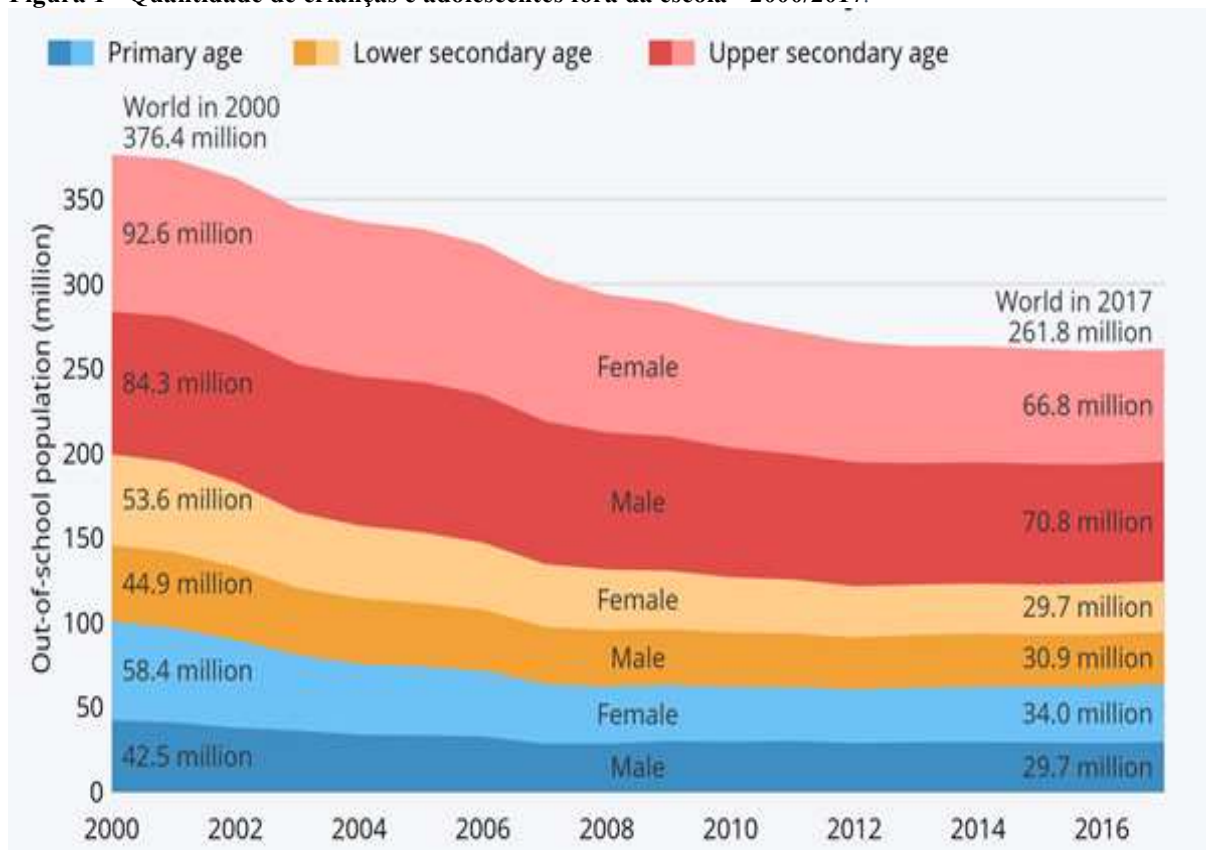
Os dados do Instituto de Estatística da UNESCO relativos ao ano de 2017 revelam que, apesar dos progressos observados a partir do ano 2000, ainda foram identificados cerca de 262 milhões de crianças, adolescentes e jovens entre 6 e 17 anos fora da escola, ou seja, um a cada cinco educandos dentro dessa faixa etária (FIGURA 1). O número sobe para uma em cada três crianças fora da escola nos países de renda baixa e média baixa. Desse total, 64 milhões de crianças em idade escolar (cerca de 6 a 11 anos) ainda estão fora da escola, bem como 61 milhões de adolescentes com idade escolar inferior (12 aos 14 anos) e outros 138 milhões de

¹⁷⁹ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) consistiram em oito objetivos internacionais de desenvolvimento projetados para o ano de 2015, estabelecidos na Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000, após a adoção da Declaração do Milênio das Nações Unidas, quando os 191 Estados membros da ONU na época, além de 22 organizações internacionais, comprometeram-se a ajudar a alcançar os seguintes Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Alcançar o ensino primário universal; 3) Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018b).

¹⁸⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que originaram a Agenda 2030, foram estabelecidos pela ONU em 2015. Essa nova Agenda de Desenvolvimento exige um compromisso global ainda maior e o desenvolvimento de ações e políticas nacionais mais fortes e focadas no alcance dos 17 objetivos e 169 metas. O Objetivo 4 visa assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015 e 2018b)

jovens em idade de frequentar o ensino secundário (ou um em cada três entre os 15 e os 17 anos) (UNESCO, 2018a).

Figura 1 - Quantidade de crianças e adolescentes fora da escola - 2000/2017.



Fonte: UNESCO (2018a).

De acordo com os dados do Instituto de Estatística da UNESCO, em 2017 o analfabetismo atingia ainda 750 milhões de adultos em todo o mundo, dos quais dois terços composto por mulheres (UNESCO, 2017a).

Mas em todos os momentos, mesmo diante da comprovação de sucessivas falhas e fracassos, além dos frequentes desvios dos objetivos educacionais, ainda predominam os sistemas educacionais com controle centralizado nos Estados, que insistem no monopólio da oferta direta do ensino obrigatório com financiamento exclusivo do ensino estatal, em desrespeito às liberdades educacionais, resistindo a novas experiências de parcerias com o setor privado e à descentralização na oferta do ensino.

Conforme constatação de Paulo Guinote, a “escola de massas enquanto fenômeno destinado à alfabetização maciça das populações, desenvolveu-se sempre em conflito com esta ou aquela liberdade, individual ou coletiva” (GUINOTE, 2014, p. 15).

Para que o Estado consiga cumprir seus compromissos institucionais e legais face à educação, é preciso que se reverta o rumo e retorne o deslocamento central da educação para a sociedade e a família¹⁸¹, construindo-se novas formas de provisão da educação para que possam ser corrigidas as falhas e desvios detectados nos sistemas educacionais de domínio estatal.

A superação dos desafios e das metas lançadas para a universalização da educação obrigatória e de qualidade somente será possível com um esforço coletivo entre todos os atores envolvidos na sua efetivação: Estado, família e sociedade, incluindo o reconhecimento da importante participação do setor privado para a provisão da educação.

1.4 As liberdades na educação

1.4.1 Os direitos de liberdade na educação

O direito à liberdade, no aspecto estritamente legal, é consagrado como um bem essencial da vida que deve ser garantido e disciplinado no ordenamento jurídico, pois o Estado tem o dever de proteger tal direito personalíssimo da pessoa humana. O direito à liberdade, como direito da personalidade, consiste em garantir a toda pessoa, por meio da proteção do Estado, “condições para que este direcione suas energias, de acordo com a sua vontade, para alcançar os seus objetivos, quer no plano pessoal, quer no plano negocial, quer espiritual” (FERMENTÃO, 2010, p. 139). Nesse aspecto, o direito fundamental à liberdade consiste em um importante elemento que deve pautar a atuação do Estado na efetivação do direito à educação.

As próprias origens da educação tiveram como um dos seus principais objetivos a formação do indivíduo para a conquista de suas liberdades.¹⁸² O ato de educar se fundamenta na liberdade, pois educar é o contrário de impor ou adestrar; deve-se conhecer com liberdade, “liberdade que nasce da consciência da entidade educadora e da vontade e da inteligência do educando, uma e outra envolvidos por essência numa tarefa comum de liberdade responsável, em que ambos cooperam” (FRANCO, 2009, p. 32).

¹⁸¹ Conforme a advertência do Papa Francisco, infelizmente “abriu-se uma fenda entre família e sociedade, entre família e escola; hoje, o pacto educativo quebrou-se; e, assim, a aliança educativa da sociedade com a família entrou em crise” (FRANCISCO, Papa, 2016).

¹⁸² Em um dos cenários do nascedouro do ensino formal, a Grécia, a educação objetivava o desenvolvimento individual para se tornar um cidadão livre. No pensar grego, a educação tinha como finalidade a conquista da liberdade política e preparava o indivíduo para a cidadania, para o amor pelo saber e, acima de tudo, para conhecimento de si próprio. Com isso, percebia-se que a educação grega se pautava na liberdade política e moral, no desenvolvimento intelectual e na racionalidade (PACHECO, 2010).

Conforme Rivero e Moutouh, “liberdade é um poder de autodeterminação, em virtude do qual o próprio homem escolhe seus comportamentos pessoais” (RIVERO; MOUTOUH, 2006, p. 26). Para os autores, a liberdade de ensino possui natureza transversal, pois todas as liberdades se correlacionam e se complementam, não podendo ser consideradas isoladamente.

As liberdades que integram à essência do direito à educação, revelam-se nos seguintes enunciados: a) liberdade de aprender e ensinar; b) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; c) coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e; d) direito de escolha do modelo de educação pelos pais ou responsáveis do educando.

No que concerne aos elementos essenciais da educação estabelecidos pelo Comitê DESC da ONU, ou *Estrutura 4A*, essas características estão presentes na necessária concepção de adaptabilidade,

ainda que a educação escolar seja disponibilizada e acessível sem discriminação a todos e que seja aceitável do ponto de vista de sua qualidade, o direito à educação deve ser também adaptável às exigências de diversidade, pluralismo e participação. É à adaptabilidade, portanto, que se conectam mais fortemente os princípios da liberdade, da diversidade e do pluralismo no ensino. (XIMENES, 2014, p. 253-254).

Esse conjunto de liberdades devem ser considerados na efetivação do direito à educação, como garantias individuais e limites contra a intervenção excessiva do Estado na realização da provisão da educação (XIMENES, 2014). O exercício das liberdades no âmbito educacional deve ser reconhecido na dupla vertente dos sujeitos do processo educativo: os que recebem e os que fornecem a educação. Aos alunos e suas famílias, no que concerne à liberdade de aprender e escolher o modelo de educação; aos professores e escolas, em suas liberdades de ensinar e criar seus projetos pedagógicos (MIRANDA, 2014).

1.4.2 Liberdades de aprender e de ensinar

As liberdades na escola compreendem a liberdade de ensino dos professores, para que possam exercer a orientação científica e pedagógica, e a liberdade de aprender dos alunos, como direito à compreensão crítica dos conteúdos do ensino (MIRANDA, 2014).

As liberdades de aprender e ensinar, apesar de se encontrarem em extremidades opostas no processo de aprendizagem, são liberdades correlatas e devem coexistir no ambiente educacional, por isso devem ser ponderadas conforme os objetivos essenciais da educação, pois “se as liberdades de ensinar e de aprender fossem absolutas, uma anularia a outra. Como

princípios constitucionais é necessário buscar a sua harmonização.” (RODRIGUES; MAROCO, 2014 p. 11).

Na efetivação do direito à educação, são as escolas e seus professores que promovem a sua concretização, mas que devem sempre visar aos interesses prioritários dos alunos, que são a razão de existir e sujeitos principais do processo educacional. As decisões referentes ao sistema educacional devem ser tomadas com o aluno ocupando o centro de atenção, e não a escola, o professor, o Estado, o sindicato de professores, o especialista em educação (HUESO, 2012; HOMEM, 2017).

Como afirma Mario Pinto, “a prioridade substantiva e jurídica em toda a problemática da educação, do ensino e da escola pertence à liberdade de aprender” (PINTO, 1993, p. 764), uma vez que a liberdade de ensinar consiste em servir à liberdade daquele que se dispõe a aprender. Este mesmo autor, em outro texto, argumenta que “a dignidade da pessoa humana exige que, em todas as circunstâncias, a sua liberdade de aprender não seja *negada ou enganada* pela liberdade de ensinar de outrem” (PINTO, 2018, p. 251).

A liberdade de ensino não deve ser vista como uma prerrogativa profissional do educador, ou em benefício dos interesses das escolas, mas como uma garantia de uma educação livre e pluralista da sociedade, essenciais em uma sociedade democrática, que deve propiciar o acesso às múltiplas visões de mundo ao aluno, em defesa de sua liberdade de aprender (HUESO, 2012).

A liberdade de ensinar, ou de cátedra¹⁸³, na sua expressão tradicional empregada mais no ensino superior, consiste em uma liberdade docente de ministrar os conteúdos programáticos de sua disciplina conforme as várias concepções científicas admitidas, fornecendo aos alunos o acesso às demais posições e teorias aceitas pela respectiva área do conhecimento, optando pelos diversos recursos metodológicos existentes, em conformidade com a liberdade de aprender do aluno e ao pluralismo de ideias.

A liberdade de ensinar não deve ser invocada para proteger opiniões valorativas, ideológicas e religiosas sem correlação com os conteúdos que devem ser ensinados e que

¹⁸³ Liberdade de cátedra foi a primeira expressão utilizada na Constituição brasileira de 1934, em seu art. 155. Segundo consta na Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, “cátedra é expressão que deriva do latim e significa cadeira magistral ou doutrinária e teve a sua inspiração na influência da própria cadeira de São Pedro, a chamada Cathedra, Cathedra Petri ou Cadeira de Pedro, conservada até os dias atuais na Basílica de São Pedro, por ser um símbolo da origem das palavras e conselhos magistrais, de sabedoria, razão que inspirou também ao paralelo com a atividade docente como um direito de defender suas ideias ou professar conhecimento.(...) O bispo, na sé diocesana, possuía uma cadeira, de onde, sentado, ensinava aos assistentes as verdades eclesiais. Essa cadeira era a cátedra, daí se falar em igreja catedral.” (TOLEDO, 2017, p. 8)

desrespeitem a liberdade de aprender dos alunos, bem como aquelas que propaguem preconceitos e discriminações proibidos legalmente.

Também não se deve confundir a liberdade de ensinar, que deve seguir diretrizes e orientações contidas nos projetos pedagógicos, com a liberdade de opinião, pois a primeira “tem seus próprios contornos e contextos, decorrente do fato de ser uma liberdade vinculada a um direito fundamental ao qual serve de instrumento, o direito à educação” (RODRIGUES; MAROCO, 2014, p. 9).

Outra dimensão da liberdade de aprender do aluno é o direito de não receber doutrinação contrária à sua vontade ou aos seus valores, que devem ser respeitados por meio da garantia do pluralismo de ideias e a liberdade de consciência, que permitem que os pais escolham entre os diversos estabelecimentos de ensino o que apresenta um projeto pedagógico que corresponda às crenças e aos valores que desejam ser transmitidos aos filhos, e que estejam dentro das concepções científicas admitidas (RIVERO; MOUTOUH, 2006). Para Paulo Adragão, na perspectiva do aluno, a liberdade de aprender constitui “garantia da liberdade de opinião, cujo exercício é manifestação da capacidade de juízo próprio adquirida em virtude do livre desenvolvimento da personalidade humana” (ADRAGÃO, 1995, p. 82).

Contudo, nos vários ambientes escolares espalhados pelo mundo, sobretudo em espaços públicos, constata-se frequentemente o uso indevido do espaço pedagógico para a imposição de posicionamentos individuais de professores que se aproveitam da posição hierárquica e privilegiada que possuem face a seus alunos, o que caracteriza uma violação à liberdade de aprender e uma violência à liberdade de consciência do aluno, com consequências prejudiciais tanto para o pleno desenvolvimento individual do educando quanto para a organização democrática da sociedade (COURA, 2004).¹⁸⁴

O princípio que deve conduzir o processo de construção dessa agregação entre as liberdades de aprender e ensinar e de definição dos conteúdos e diretrizes estruturantes do

¹⁸⁴ Acemoglu e Robinson, em seus estudos sobre os fatores que influenciam no desenvolvimento das nações, citam vários casos de dualismo econômico-sociais, onde, em regiões próximas, com culturas semelhantes, uma parte da população obteve desenvolvimento e outra ficou condenada à estagnação por falta de uma educação emancipadora, como em contextos da África subsaariana. Uma situação de evidente contraste e consequências da atuação do Estado, encontra-se nas realidades divergentes das Coreias do Sul e do Norte, ao optar por uma educação livre e de qualidade ou um ensino totalitário e doutrinador. A primeira tem tido o reconhecimento da excelência do seu ensino nos *rankings* internacionais que medem a qualidade da educação, e que, como consequência, tem servido de impulso para a sua industrialização e desenvolvimento econômico. Já no Norte, as crianças coreanas recebem uma educação deficitária, que se preocupa mais em enaltecer o regime político ditatorial, onde os jovens não possuem liberdade de escolha, sendo obrigados a servir o exército por 10 anos. No final da década de 1990, em cerca de apenas meio século, o crescimento da Coreia do Sul e a estagnação da Coreia do Norte haviam levado a primeira a uma situação 10 vezes melhor que a segunda (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 13-14).

sistema educacional é da prevalência do interesse dos alunos, e não na perspectiva de beneficiar quem os elabora e institui.¹⁸⁵

1.4.3 Pluralismo, coexistência de escolas públicas e privadas e direito de escolha da escola

Dentro da pluralidade de concepções que devem coexistir em um Estado democrático, a escolha do modelo de educação para as crianças consiste em um dever e um direito natural¹⁸⁶ pertencentes aos pais, que “são os primeiros e principais educadores dos próprios filhos e são educadores porque são pais” (HOMEM, 2006, p. 28).

John Locke dedicou um capítulo de sua mais famosa obra, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, para defender o direito e dever dos pais na educação dos filhos menores, com a obrigação de “formar sua mente e governar as ações de sua ainda ignorante imaturidade, até que a razão assuma seu lugar e os liberte dessa preocupação. É isso que as crianças desejam e é essa a obrigação dos pais.” (LOCKE, 1994, p. 116).¹⁸⁷

Também em defesa desse direito natural, Maritain argumenta que, historicamente, o desígnio da família sempre foi procriar e educar seus descendentes, restando ao Estado e as escolas exercerem funções auxiliares nesta tarefa (MARITAIN, 1959, p. 140-142).¹⁸⁸ Para

¹⁸⁵ Conforme a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, firmada durante a Conferência Mundial sobre Educação Superior ocorrida em 1988, em Paris, em seu artigo 10º estabeleceu que as decisões no plano educacional “devem colocar os estudantes e as necessidades dos mesmos no centro das preocupações, devendo considerá-los como os parceiros e protagonistas essenciais responsáveis pela renovação da educação superior”.

¹⁸⁶ Ulpiano em seu *Digesto*, já incluía o direito dos pais de educar como exemplo de direito natural: “O direito natural é aquele que a natureza ensinou a todos os animais. Na verdade, este direito não é próprio do gênero humano, mas comum a todos os animais que nascem na terra e no mar, e também às aves. Daqui provém a união do macho e da fêmea a que nós chamamos matrimônio, daqui decorre a procriação dos filhos e a sua educação. Na verdade, vemos que os restantes animais, mesmo as feras, parece terem uma noção deste direito. Aquilo que distingue o direito natural do das gentes é fácil de entender, pois que ele é comum a todos os animais e este apenas aos homens” (*apud* GILISSEN, 2011, p. 97).

¹⁸⁷ Nessa mesma obra, o autor ainda acrescenta sobre o papel dos pais: “Deus lhes confiou a tarefa de cuidar dessa maneira de sua descendência e depositou neles pendores de ternura e de solicitude apropriados para equilibrar este poder, e para aplicá-lo, na medida em que sua sabedoria o designar, pelo bem das crianças enquanto elas dele necessitarem” (LOCKE, 1994, p. 119).

¹⁸⁸ A doutrina social da Igreja Católica é repleta de documentos que ressaltam este direito-dever dos pais face aos filhos. No Concílio Vaticano II, encontramos o seguinte: “Os pais, que transmitiram a vida aos filhos, têm uma gravíssima obrigação de educar a prole e, por isso, devem ser reconhecidos como seus primeiros e principais educadores” (3); “Os pais, cujo primeiro e inalienável dever e direito é educar os filhos, devem gozar de verdadeira liberdade na escolha da escola. Por isso, o poder público, a quem pertence proteger e defender as liberdades dos cidadãos, deve cuidar, segundo a justiça distributiva, que sejam concedidos subsídios públicos de tal modo que os pais possam escolher, segundo a própria consciência, com toda a liberdade, as escolas para os seus filhos” (DECLARAÇÃO *GRAVISSIMUM EDUCATIONIS* SOBRE A EDUCAÇÃO CRISTÃ). Já o Papa João Paulo II, na sua Exortação Apostólica *Familiaris Consortio*, assim se manifestou: “O direito-dever educativo dos pais qualifica-se como *essencial*, ligado como está à transmissão da vida humana; como *original e primário*, em relação ao dever de educar dos outros, pela unicidade da relação de amor que subsiste entre pais e filhos; como

Émile Durkheim, as crianças pertencem aos seus pais, que são os seus maiores defensores e devem guiar o seu desenvolvimento intelectual e moral, e não o Estado. Para esse sociólogo, a educação é, antes de tudo, uma atividade privada e familiar, razão pela qual o Estado deve intervir o mínimo possível, devendo auxiliar e propiciar as condições para a realização dessa tarefa, mas sem impor sua orientação aos alunos. Durkheim admite que o Estado deve realizar o controle da educação, mas não deve monopolizá-lo (DURKHEIM, 2007, p. 60).¹⁸⁹

Assim, como corolário da existência da pluralidade de concepções pedagógicas e da liberdade de aprender, ao lado de outras liberdades e garantias individuais, com destaque ao direito de escolha do modelo de educação pelas famílias, há que se reconhecer o direito dos particulares para criar e dirigir instituições de ensino. Um sistema educacional plural e democrático deve ser formado por estabelecimentos de ensino públicos e privados, reconhecidos oficialmente e com paridade de tratamento.

Mas a discussão sobre a extensão do direito de escolha parental do modelo educacional pode ir além da própria rede regular de estabelecimentos de ensino, com a admissão da educação domiciliar, ou *homeschooling*. Por tratar de tema controverso, o Judiciário é usualmente provocado a se manifestar¹⁹⁰, sendo que o reconhecimento ou não desse direito varia conforme a tradição de maior ou menor valorização das liberdades individuais e da forma como o Estado controla o sistema educacional.

insubstituível e inalienável, e portanto, não delegável totalmente a outros ou por outros usurpável” (JOÃO PAULO II, Papa, 1981).

¹⁸⁹ Conforme a advertência de Bastiat, “ao criar o monopólio da educação, o governo deu-se obrigação de corresponder às esperanças dos pais de famílias, que foram privados então de sua liberdade. E se essas esperanças não foram correspondidas, de quem é a culpa?” (BASTIAT, 2010, p. 51).

¹⁹⁰ Nos EUA, por exemplo, o *homeschooling* é reconhecido tanto pelas legislações quanto na jurisprudência, como manifestado no caso *Pierce vs. Sociedade das Irmãs*, em 1925, em que a Suprema Corte dos Estados Unidos admitiu que as liberdades protegidas pela 14ª Emenda da Constituição Federal incluem o direito dos pais de dirigir a educação de seus filhos, manifestando que “a criança não é mera criatura do Estado. Aqueles responsáveis por sua formação e por dirigir seu destino têm o direito, somado à alta obrigação, de assumir as demais obrigações e preparar a criança para enfrentá-las.” Esse posicionamento também se repetiu nas Cortes estaduais, como no julgamento do caso do Estado Illinois *vs. Levisen*, de 1950, em que o Tribunal observou que o propósito do Estado é garantir que “toda criança seja educada, não que a criança seja educada de uma determinada forma ou num determinado local”. Nos EUA, vinte e um Estados permitem o ensino domiciliar como uma forma de escola particular. Já no contexto europeu, a Corte Europeia de Direitos Humanos se manifestou no caso *Konrad vs. Alemanha*, em 2006, confirmando o entendimento do Tribunal Constitucional Federal Alemão, ao reconhecer que o *homeschooling* encontra-se na margem de apreciação de cada Estado membro, que tem a prerrogativa de impedir o desenvolvimento de sociedades paralelas. Em outra decisão, no caso *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen vs. Dinamarca*, a Corte também admitiu que, mesmo nos países que admitem a educação domiciliar, como é o caso da Dinamarca, o Estado pode efetuar o controle e fiscalização para garantir que o conteúdo mínimo estabelecido esteja sendo ministrado. No Brasil, no Supremo Tribunal Federal prevaleceu o entendimento de que o ensino domiciliar necessita ser primeiro regulamentado pelo Congresso Nacional, para que, posteriormente, possa ser praticado (julgamento do Recurso Extraordinário nº 888815, realizado em 12/09/2018) (OLIVEIRA; BARBOSA, 2017; MEL - ASSOCIAÇÃO MOVIMENTO EDUCAÇÃO LIVRE, 2018).

1.4.4 Liberdades reconhecidas no mundo legal, mas pouco efetivadas no mundo real

Apesar de existir um consenso internacional que reconhece e enaltece a importância das liberdades no ambiente educacional, o seu nível de respeito e obediência, na prática está vinculado à realidade política e cultural de cada país. Enquanto na maioria dos países da América do Norte, Oceania e grande parte da Europa, o reconhecimento e a efetivação das liberdades possuem uma história de contínuos avanços, nas demais regiões do mundo, com pequenas exceções, a sua implementação ainda consiste em um desafio cotidiano.

Desde 2013, a Fundação *Novae Terrae*, em conjunto com o Organização Internacional para os Direitos da Educação e as Liberdades na Educação - OIDEI, por meio de critérios e estudos elaboram e divulgam o Índice Independente Global sobre Liberdade de Educação. Concebido conforme o disposto no art. 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no que que concerne às liberdades na educação, o Índice Global sobre Liberdade de Educação inclui um conjunto de dados em escala internacional e verifica a proteção e a promoção desse direito humano fundamental, bem como políticas em apoio à liberdade de educação.

Em 2016, foi publicado um *ranking* baseado no Índice de Liberdade de Educação (*Freedom of Education Index* - FEI) (FIGURA 2), a partir da análise da situação de 136 países, que indicou o nível de liberdade de educação em vários países no mundo, a partir de uma abordagem baseada nos direitos humanos. Com coleta de dados retiradas de organizações internacionais confiáveis (UNESCO, BM, OCDE) e aplicação de uma metodologia de cálculo, quatro indicadores foram considerados: 1) Existe uma possibilidade legal de criar e gerenciar escolas não governamentais?; 2) Existe financiamento público para escolas não governamentais? Se sim, que custos são subsidiados pelo Estado?; 3) Qual a taxa de matrícula líquida (%) no ensino fundamental?; 4) Qual a taxa de matrícula em escolas não governamentais como porcentagem do total (%) no ensino fundamental? Ao final foi elaborado um ranking com o posicionamento de cada país e a obtenção da pontuação em cada um dos quatro critérios.

A partir dessa análise, pode-se afirmar que, apesar do reconhecimento, a efetivação das liberdades na educação tem sido provavelmente o maior desafio ainda existente sobre as liberdades públicas nos países democráticos.

Figura 2 - Ranking conforme o Índice de Liberdade na Educação - 2016. (Continua)

Country	Rank	Index	Points	Indicator 1	Indicator 2	Indicator 3	Indicator 4
Ireland	1	98,73	389,00	100	100	95	0,940
Netherlands	2	89,59	353,00	90	100	97	0,660
Belgium	3	89,34	352,00	100	100	98	0,540
Malta	4	82,74	326,00	90	100	95	0,410
Denmark	5	79,19	312,00	100	100	98	0,140
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	6	77,41	305,00	100	100	100	0,050
Chile	7	76,98	303,30	100	70	92	0,590
Finland	8	76,40	301,00	100	100	99	0,020
Slovakia	9	75,63	298,00	100	100	92	0,060
Spain	10	71,35	281,10	90	70	98	0,330
Republic of Korea	11	70,81	279,00	80	100	98	0,010
Australia	12	70,74	278,70	90	70	97	0,310
Israel	13	69,14	272,40	90	70	97	0,220
Poland	14	68,30	269,10	100	70	97	0,030
Peru	15	68,22	268,80	90	70	92	0,240
France	16	68,15	268,50	90	70	98	0,150
Hungary	17	67,84	267,30	100	70	91	0,090
United States of America	17	67,84	267,30	100	70	91	0,090
Slovenia	19	67,84	267,28	100	70	97	0,004
Czech Republic	20	67,61	266,40	100	70	95	0,020
Georgia	21	66,75	263,00	90	70	96	0,100
Guatemala	21	66,75	263,00	100	70	86	0,100
Norway	23	66,35	261,40	90	70	100	0,020
Germany	24	66,19	260,80	90	70	98	0,040
Timor-Leste	25	66,02	260,10	90	70	91	0,130
Iceland	26	65,84	259,40	90	70	98	0,020
New Zealand	26	65,84	259,40	90	70	98	0,020
Luxembourg	28	65,56	258,30	90	70	92	0,090
Estonia	29	65,33	257,40	100	60	95	0,040
Austria	30	65,13	256,60	100	60	93	0,060
Russian Federation	31	65,07	256,36	100	60	96	0,006
Sweden	32	64,97	256,00	80	70	99	0,100
Argentina	33	64,47	254,00	80	60	99	0,250
Singapore	34	64,11	252,60	100	70	77	0,080
Latvia	35	62,59	246,60	90	60	96	0,010
Romania	36	62,49	246,21	90	70	86	0,003
Lithuania	37	62,34	245,60	90	60	95	0,010
Cameroon	38	61,83	243,60	80	60	91	0,210
Uganda	39	60,61	238,80	80	60	91	0,130
Sri Lanka	40	59,85	235,80	80	60	94	0,030
Lebanon	41	59,70	235,20	90	30	93	0,740
Ecuador	42	59,59	234,80	100	30	97	0,260
Uruguay	42	59,59	234,80	100	30	100	0,160
Thailand	44	58,73	231,40	100	30	96	0,180
Portugal	45	58,27	229,60	100	30	96	0,120
Mexico	46	57,97	228,40	100	30	96	0,080
Italy	47	57,89	228,10	100	30	96	0,070
Indonesia	48	57,64	227,10	100	30	92	0,170
Jordan	49	57,59	226,90	90	30	97	0,330
Mongolia	50	57,49	226,50	100	30	95	0,050
Gabon	51	57,16	225,20	90	30	92	0,440
Bangladesh	52	57,01	224,60	90	30	92	0,420
Philippines	53	56,45	222,40	100	30	90	0,080
South Africa	54	56,07	220,90	100	30	90	0,030
Canada	55	56,04	220,80	90	30	99	0,060
Benin	56	55,79	219,80	90	30	95	0,160
Qatar	57	55,61	219,10	80	30	92	0,570
Brazil	58	55,46	218,50	90	30	94	0,150
Cambodia	59	55,41	218,30	90	30	98	0,010
Viet Nam	60	55,37	218,15	90	30	98	0,005
India	61	55,36	218,10	90	30	93	0,170
Montenegro	62	55,33	218,00	90	30	98	0,000
Ukraine	63	55,11	217,15	90	30	97	0,005
Ghana	64	55,10	217,10	90	30	89	0,270
Nicaragua	65	55,03	216,80	90	30	92	0,160
Venezuela (Bolivarian Republic of)	66	54,92	216,40	90	30	91	0,180
Turkey	67	54,80	215,90	90	30	95	0,030
Switzerland	68	54,44	214,50	90	30	93	0,050
Jamaica	69	54,39	214,30	90	30	91	0,110
Kuwait	69	54,39	214,30	80	30	92	0,410
El Salvador	71	54,31	214,00	90	30	91	0,100
Dominican Republic	72	54,29	213,90	90	30	87	0,230
Colombia	73	54,24	213,70	90	30	88	0,190
Rwanda	74	54,21	213,60	90	30	93	0,020
Costa Rica	75	53,91	212,40	90	30	90	0,080
Morocco	76	53,78	211,90	80	30	98	0,130

Fonte: OIDEL; FUNDAZIONE NOVAE TERRA, 2016, p. 315-316.

Figura 3 - Ranking conforme o Índice de Liberdade na Educação - 2016. (Continuação)

Country	Rank	Index	Points	Indicator 1	Indicator 2	Indicator 3	Indicator 4
Japan	77	53,38	210,30	80	30	100	0,010
Iran (Islamic Republic of)	78	53,32	210,10	80	30	98	0,070
Armenia	79	53,20	209,60	80	30	99	0,020
Namibia	80	53,17	209,50	90	30	88	0,050
Azerbaijan	81	53,07	209,09	90	30	89	0,003
Chad	82	52,97	208,70	90	30	86	0,090
Angola	83	52,44	206,60	90	30	86	0,020
Paraguay	84	52,39	206,40	90	30	81	0,180
Bolivia (Plurinational State of)	85	51,88	204,40	90	30	82	0,080
Zambia	86	51,24	201,90	80	30	91	0,030
China	87	50,38	198,50	80	30	87	0,050
Kenya	88	50,08	197,30	80	30	84	0,110
Senegal	89	50,05	197,20	90	30	73	0,140
The former Yugoslav Republic of Macedonia	90	50,00	197,00	80	30	87	0
Equatorial Guinea	91	49,97	196,90	90	30	61	0,530
Mali	92	49,67	195,70	90	30	64	0,390
United Republic of Tanzania	93	49,21	193,90	80	30	83	0,030
Guinea	94	49,09	193,40	80	30	75	0,280
Burkina Faso	95	48,68	191,80	90	30	67	0,160
Pakistan	96	48,63	191,60	80	30	72	0,320
Côte D'Ivoire	97	48,53	191,20	80	30	77	0,140
Greece	98	48,22	190,00	90	0	100	0,070
Honduras	99	47,97	189,00	100	0	89	0,100
Cyprus	100	47,72	188,00	90	0	98	0,080
Republic of Moldova	100	47,72	188,00	100	0	88	0,009
Malaysia	102	47,46	187,00	90	0	97	0,010
Bulgaria	103	46,95	185,00	90	0	95	0,008
Burundi	103	46,95	185,00	90	0	95	0,010
Egypt	103	46,95	185,00	90	0	95	0,080
Serbia	106	46,95	185,00	90	0	95	0,001
Zimbabwe	107	46,70	184,00	90	0	94	0,870
Iraq	108	46,19	182,00	90	0	92	0,000
Panama	109	45,94	181,00	90	0	91	0,120
Albania	110	45,69	180,00	100	0	80	0,050
Botswana	110	45,69	180,00	90	0	90	0,060
Congo	112	45,69	180,00	90	0	90	0,360
Croatia	113	45,43	179,00	90	0	89	0,003
Tunisia	113	45,43	179,00	80	0	99	0,020
Algeria	115	44,92	177,00	80	0	97	0,005
Mozambique	115	44,92	177,00	90	0	87	0,020
Togo	117	44,92	177,00	80	0	97	0,280
Nigeria	118	44,77	176,40	80	30	64	0,080
Kazakhstan	119	44,67	176,00	90	0	86	0,009
Niger	120	44,14	173,90	80	30	63	0,030
Belarus	121	43,91	173,00	80	0	93	0,001
Bosnia and Herzegovina	122	43,15	170,00	80	0	90	0,020
Andorra	123	42,89	169,00	90	0	79	0,020
Madagascar	124	42,39	167,00	90	0	77	0,180
Papua New Guinea	125	42,13	166,00	80	0	86	0,000
Haiti	126	39,85	157,00	100	0	57	0,770
Sierra Leone	127	39,82	156,90	80	30	46	0,030
Mauritania	128	38,83	153,00	80	0	73	0,110
Syrian Arab Republic	129	38,58	152,00	90	0	62	0,040
Ethiopia	130	36,80	145,00	80	0	65	0,100
Democratic Republic of the Congo	131	31,22	123,00	90	0	33	0,830
Afghanistan	132	29,95	118,00	90	0	28	0,020
Saudi Arabia	133	24,62	97,00	0	0	97	0,100
Cuba	134	24,37	96,00	0	0	96	0,000
Libya	135	24,11	95,00	0	0	95	0,050
Gambia	136	17,51	69,00	0	0	69	0,270

Fonte: OIDEL; FUNDAZIONE NOVAE TERRA, 2016, p. 315-316.

Percebe-se, assim, que no campo da educação a liberdade legislada não é a mesma coisa que liberdade administrada ou praticada. Mesmo que os direitos de liberdade na educação estejam consolidados em vários documentos internacionais, eles necessitam ser frequentemente

reforçados pelas organizações internacionais e garantidos em manifestações do Poder Judiciário.

Nesse sentido, o caminho deve ser de assegurar que as liberdades na educação sejam reais, efetivas e não meramente formais e distantes da realidade. As liberdades na educação exigem do Estado, além de sua normatização e atuação de respeito ou abstenção, também uma ação de promoção e apoio, com a criação de condições para o seu exercício. A essência da educação não admite autoritarismos e uniformizações.

Conforme ensina Antonio Franco, educar envolve a apresentação das diversidades que devem ser conhecidas por meio da liberdade, surgindo “da consciência da entidade educadora e da vontade e da inteligência do educando, uma e outro envolvidos por essência numa tarefa comum de liberdade responsável em que ambos operam” (FRANCO, 2009, p. 32); e complementa: “o futuro da liberdade de ensino será o futuro do modelo pluralista e democrático da sociedade” (FRANCO, 2009, p. 35).

1.5 Educação com qualidade e equidade

1.5.1 Qualidade, eficácia e eficiência

Como já visto, para a efetivação plena do direito à educação, faz-se necessária a criação de um sistema educacional universal (disponibilidade), que esteja acessível a todos (acessibilidade), que respeite as liberdades e que atenda às necessidades específicas de determinado grupo de alunos (adaptabilidade), revestido de um mínimo de qualidade para todos (aceitabilidade), para que sejam alcançados os amplos resultados almejados.

Mesmo que se consiga universalizar a educação, atendendo-se a seu aspecto quantitativo e formal, se esse ensino não contemplar o mínimo de conteúdo com qualidade, transmitindo, além de conhecimento e valores, habilidades e competências necessárias para o crescimento individual e coletivo, a efetivação do direito à educação estará sendo frustrada, pois, como afirma Fúlvio Gioia, a obediência a um “mínimo educacional obrigatório implica a indissociabilidade do binômio universalidade/qualidade como medida do respeito ou desrespeito ao direito à educação” (GIOIA, 2018, p. 159).

Assim, um sistema de ensino que consiga ser universal, que mantenha todas as crianças em idade escolar matriculadas durante todo o período, pode até ser considerado eficaz, mas se não atende ao ideal de qualidade capaz de proporcionar desenvolvimento e igualdade de

oportunidades para todos, e, ainda, consumir muitos recursos públicos, será um sistema falho, injusto e ineficiente.

Nesse sentido, a eficácia é definida como o grau de realização dos objetivos de um programa. No caso da educação obrigatória, ela pode ser medida, por exemplo, pelo número de matrículas, de progressão, conclusão ou abandono do ensino, e, ainda, aferindo as habilidades adquiridas através do currículo. O fluxo, que diz respeito à permanência e evolução do aluno na escola, pode comprometer a eficácia do ensino, pois, além de garantir o acesso, deve-se garantir que o aluno conclua sua formação no tempo previsto, sem o abandono dos estudos. Já a eficiência é baseada na relação entre os resultados obtidos no sistema educacional e os recursos financeiros, materiais e humanos utilizados no processo (SALL; KETELE, 1997).

Uma vez que a educação obrigatória consiste em uma política pública social que deve ser financiada por recursos públicos, consequentemente deve ter sua eficiência rigorosamente medida, desde a gestão dos recursos¹⁹¹ até o resultado alcançado, ou seja, deve-se avaliar a quantidade dos gastos com a qualidade dos serviços.

Obrigar os alunos a frequentarem uma educação durante anos, sem que ao final eles consigam assimilar competências e habilidades que lhes deem perspectivas de ingresso no mercado de trabalho¹⁹² ou sequer possam ser considerados plenamente alfabetizados,¹⁹³ representa, além do descumprimento de um direito fundamental com prejuízos individuais e coletivos, um desperdício de tempo e de dinheiro.

Mas, enquanto a defesa da qualidade do ensino é um discurso unânime e consensual, a divergência surge “assim que a mera aceitação da ideia geral é substituída por uma análise mais minuciosa sobre o conteúdo abarcado pela noção” (FURTADO, 2009, p. 169).

¹⁹¹ Sobre as atividades prestacionais do Estado, “considerando que a atividade prestacional opera-se em realidade de recursos públicos finitos e demandas sociais infinitas, e que as ‘escolhas trágicas’ inerentes a esse contexto devem ser tomadas pelo Estado, mostra-se necessário a fixação de balizas a orientar essas escolhas alocativas e delimitar o alcance da atividade prestacional” (COELHO NETO, 2016, p. 292-293). O autor faz citações de vários entendimentos doutrinários de que a eficiência alocativa deve ser utilizada como critério para as escolhas das ações voltadas ao bem-estar ou justiça.

¹⁹² Pesquisas demonstram que, mais do que a questão quantitativa de aumento do tempo de escolaridade obrigatória, o que realmente importa para o sucesso dos alunos é a qualidade do ensino e a transmissão de habilidades e competências essenciais para o sucesso profissional (PISCHKE; VON WACHTER, 2008; ACEMOGLU; ANGRIST, 1999; DEVEREUX; HART, 2010).

¹⁹³ Um dos aspectos da má qualidade do ensino está relacionado à existência do analfabetismo funcional, objeto de vários estudos e com diferentes conceitos, mas que parte da concepção adotada pela UNESCO, que considera alfabetizada funcional “a pessoa capaz de utilizar a leitura e escrita para fazer frente às demandas de seu contexto social e usar essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida” (*apud* PAINI *et al.*, 2005, p. 224).

Dada a diversidade de concepções existentes sobre a descrição da qualidade na educação, Puelles Benítez (2010) aponta que a dificuldade de se chegar a um consenso sobre a questão deve-se principalmente aos múltiplos objetivos que a educação se propõe, como eles são interpretados e o grau de prioridade que é atribuído a eles.

A complexidade ainda é agravada pela diversidade de fatores e conteúdos que envolvem o processo educacional, e que são de medição quantitativa difícil, como os vários problemas de aprendizagem dos alunos, as diversas habilidades e contribuições dos professores, as diferentes necessidades e aspirações das famílias, bem como as expectativas da sociedade e das autoridades públicas. A partir do início do século XXI, quando os Estados passaram a ser pressionados a atingir maior eficiência e qualidade de seus serviços, verifica-se uma crescente importância empregada a uma visão economicista de avaliação do processo educacional, que considera a gestão eficiente de gastos e a maximização de benefícios na forma de qualificações profissionais úteis para o crescimento econômico (PUELLES BENITEZ, 2010).

A ascensão desse modelo, com foco na avaliação dos custos e resultados, pode ser considerada como reflexo de um conjunto de transformações contemporâneas que têm impactado os modelos de Estado e gestão pública, que passaram a receber maior pressão interna e externa para que apresentem melhorias em seus serviços e políticas públicas, medidos sob uma lógica instrumental de custo-benefício.¹⁹⁴

Mas, certamente, não se pode confundir ou reduzir os aspectos da qualidade às esferas quantitativas da eficácia e da eficiência. Um sistema educacional excessivamente preocupado com números e eficiência pode limitar a melhoria da qualidade, uma vez que o controle dos meios pode prejudicar os fins; assim como um sistema com plena eficácia pode também não traduzir uma boa qualidade, pois a preocupação de evitar a evasão e de ser acessível a todos, estabelecendo objetivos educacionais modestos, pode prejudicar o pleno desenvolvimento dos alunos.

Os aspectos quantitativos não podem ser descurados, mas não devem ser limitadores da qualidade, objetivo essencial a ser perseguido no âmbito de uma política pública educacional que vise ser equitativa e propiciar igualdade de oportunidades entre seus utentes.

1.5.2 Equidade e igualdade de oportunidades

¹⁹⁴ No setor público, o monitoramento do desempenho dos serviços públicos deve ser feito por um sistema de informações gerenciais, abrangendo as medidas de resultados e o custo para alcançá-los. A utilização de metodologias de avaliação tem a vantagem de propiciar uma análise mais consistente sobre o serviço ofertado, o que permite seu constante aperfeiçoamento, além de institucionalizar nas organizações o compromisso com resultados e o valor pelo dinheiro. (ALONSO, 1999; TIRONI, 1991).

Mais do que à eficiência, a preocupação da educação deve estar voltada para sua justiça social; para isso, a concepção de qualidade deve estar vinculada à equidade social, ou seja, identificada em uma compreensão social comprometida com a melhoria contínua do desempenho global de todos alunos, otimizando suas habilidades, com atenção e apoio específicos para os que possuem limitações que possam prejudicar esse desenvolvimento, visando, assim, a uma igualdade de resultados (PUELLES BENITEZ, 2010).

Nessa importante formulação, a educação de qualidade para todos se constitui ainda como elemento indispensável para garantir a igualdade de oportunidades, no sentido de que se deve fornecer uma igualdade de bons resultados, para que todos possam ter as mesmas condições para uma exitosa integração social. Segundo entendimento da UNESCO, a equidade deve compreender os princípios de igualdade e diferenciação, “porque somente uma educação ajustada às necessidades de cada um garantirá que todas as pessoas tenham as mesmas oportunidades de tornar efetivos seus direitos e alcançar os fins da educação em condições de igualdade” (UNESCO, 2008a, p. 48).

O alcance da equidade na educação impõe que todos os alunos devam ter acesso ao conhecimento, aos recursos e às oportunidades de forma igual, permitindo-se as discriminações positivas¹⁹⁵ e apoios especializados aos alunos com condições familiares desfavoráveis, ou que apresentem alguma limitação ou deficiência que lhes impeça o desenvolvimento (ANDRADE, 2010, p. 177), pois, como ensina Jorge Miranda, apesar dos direitos serem os mesmos para todos, “nem todos se acham em igualdade de condições para os exercer, é preciso que essas condições sejam criadas ou recriadas através da transformação da vida e das estruturas dentro das quais as pessoas se movem” (MIRANDA, 2014, p. 268).

Conforme os estudos desenvolvidos por Dubet (2004), um sistema educacional obrigatório justo deve assegurar uma igualdade de base para que todos possam adquirir um nível de conhecimento mínimo para o exercício da cidadania e da dignidade, pois, mesmo admitindo-se que o efeito distributivo de oportunidades iguais seja influenciado por fatores externos, a elevação da formação básica geral dos menos favorecidos deve ser um objetivo de justiça a ser alcançado.

¹⁹⁵ A discriminação positiva consiste na obrigação de diferenciação que corresponde ao “dever de eliminação ou atenuação, pelos poderes públicos, das desigualdades sociais, econômicas e culturais, a fim de se assegurar uma igualdade jurídico-material” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 339-342). No contexto brasileiro, é mais empregada a expressão “ação afirmativa”.

1.5.3 A intensificação dos processos de avaliação da qualidade nos sistemas educacionais

Conforme exposto, a existência de dificuldades na construção de um entendimento comum em torno da definição do significado de qualidade na educação é o único consenso admitido pelos pesquisadores do assunto, pois, como adverte a UNESCO,

o conceito de educação de qualidade é de grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros. (UNESCO, 2008a, p. 29).

Sem dúvida, a partir dos objetivos primordiais da educação, uma concepção de qualidade deve considerar o conjunto de conteúdos, habilidades e competências transmitidos ao aluno, voltados à formação de sua personalidade e autonomia, que propicie sua inserção e contribuição social, adaptável às suas necessidades.

Porém, em um contexto mais amplo de uma educação obrigatória e universal, que consiga proporcionar igualdade de oportunidades a todos, os elementos anteriores devem ser avaliados no âmbito de todo o sistema educacional, com aferição também de sua amplitude e eficácia. Por fim, tratando-se de um serviço essencial, a educação obrigatória e gratuita se torna uma política pública que merece ter sua eficiência avaliada, ou seja, deve-se aferir se os recursos e investimentos utilizados para a sua efetivação estão sendo bem empregados.

Assim, o melhor caminho a seguir é procurar integrar todos os citados elementos, para que se consiga estabelecer um diagnóstico mais fiel sobre a qualidade de um sistema educacional. Esse é o entendimento da UNESCO: considerar que um sistema educacional de qualidade deva apresentar resultados, ser adaptável aos diferentes contextos, com garantia de equidade, bem administrado, inclusive quanto aos seus recursos, com altas taxas de sucesso pessoal e coletivo (UNESCO, 2012).

Mas, para que se possa aferir a qualidade do sistema educacional, que permite comprovar o cumprimento de seus objetivos ou propor a realização de correções necessárias, faz-se necessário estruturar um processo de avaliação, naturalmente complexo, que deve abarcar vários indicadores que consigam revelar com fidelidade o contexto educacional pesquisado.

O processo de avaliação assume, assim, um relevante papel em todo o processo educacional, a ser assimilado pelas instituições de ensino e pelo Estado como um instrumento de constatação, correção e responsabilização face aos sistemas educacionais.¹⁹⁶

O debate sobre a importância de avaliação da qualidade da educação começou a receber maior preocupação da comunidade internacional no final do século XX, tendo como marco principal a Declaração de Jomtien, elaborada em 1990, que ressaltou a necessidade de que sejam estabelecidas metas de desempenho acadêmico aferíveis objetivamente por um método de avaliação externa.

Posteriormente, a conclusão do relatório Delors da UNESCO já havia apresentado como recomendação “estimular - em particular, pela criação de indicadores adequados - a coleta em escala internacional de dados relativos aos investimentos nacionais na educação”, com a indicação da necessidade de que seja constituído “um conjunto de indicadores destinados a detectar as disfunções mais graves dos sistemas educacionais, relacionando, por exemplo, diversos dados quantitativos e qualitativos” (DELORS, 1996, p. 37-38).

Nesse sentido, a comunidade internacional passou a buscar um entendimento comum na construção de caminhos para melhorar a qualidade da educação e identificar, apesar da diversidade de fatores que afetam os resultados educacionais, os principais elementos que influenciam os resultados nos processos educacionais, observando como eles interagem.

Tal ideia foi reforçada no Marco de Ação de Dakar, em 2000, quando foi reafirmado o direito de todos ao acesso à educação de qualidade, além de se estabelecer que a busca desse ideal deveria considerar as características dos estudantes, os processos e insumos envolvidos na educação, os conteúdos necessários e a eficiência dos sistemas educacionais, incluindo a boa governação e alocação de recursos equitativos. Esses elementos ficaram mais esclarecidos no documento *Defining Quality in Education*, elaborado no ano de 2000 pela UNICEF, que afirmou as cinco dimensões de qualidade: alunos, ambientes, conteúdo, processos e resultados (UNESCO, 2005, p. 28-30).

Com essa orientação, a UNESCO, no *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos de 2005*, reforçou a necessidade de se seguir um consenso em torno das cinco dimensões centrais e interrelacionadas que influenciam essencialmente os processos de ensino e aprendizagem: dimensão das características do estudante (motivação, conhecimentos

¹⁹⁶ Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros, a “avaliação de qualidade do ensino (e da investigação) não é propriamente um limite à autonomia, mas sim: quanto interna, ainda uma forma de realização ou otimização de autonomia; - e quanto externa, uma obrigação do Estado, em nome do interesse geral.” (MIRANDA; MEDEIROS, 2010, p. 741).

solidificados, dificuldades pessoais); dimensão do contexto em que está inserido (fatores socioculturais, reflexos do mercado, apoio da família e da sociedade, recursos públicos disponíveis, etc.); dimensão dos processos e insumos facilitadores (material didático, infraestrutura física, recursos humanos); dimensão de ensino e aprendizagem (tempo de ensino, método) e dimensão dos resultados (competências, habilidades, valores) (UNESCO, 2005).

O Relatório admite que essa proposta apresentada possa sofrer variações, mas ressalta que, em termos gerais, ela apresenta amplas condições para se chegar à dupla finalidade da avaliação da educação, que consiste no monitoramento da sua qualidade e na análise de escolhas políticas para sua melhoria (UNESCO, 2005).

Como resultado dessas exigências internacionais face às responsabilidades e à qualidade da educação, considerando as tendências contemporâneas de uma nova governança pública pautada na cobrança de resultados e maior eficiência das políticas públicas, e diante da complexidade de averiguar com precisão todas as dimensões da educação, os governos nacionais têm aderido cada vez mais a modelos globais de avaliação do desempenho acadêmico e análise de dados de educação comparada¹⁹⁷, no cumprimento do dever de garantia do direito à educação de qualidade.

Diante dessa nova realidade, tem-se tornado predominante a concepção pragmática de medir conhecimento e competências¹⁹⁸ transmitidos pelos sistemas educacionais, com a implementação de estratégias de medição da qualidade da educação através do desempenho alcançado pelos alunos em exames de avaliação padronizados. Esse processo tem sido alvo de constantes críticas, pois podem limitar os objetivos da educação ao impor estratégias educacionais voltadas exclusivamente para a obtenção de sucesso nesses exames, e indicar uma leitura limitada das realidades educacionais, podendo, inclusive, agravar os problemas, ao invés de corrigi-los.¹⁹⁹

¹⁹⁷ A criação de sistemas internacionais de avaliação e estudo comparado da educação pode ser considerada uma forma de consolidação de um sistema educativo mundial com maior homogeneidade (AZEVEDO, 2007, p. 93).

¹⁹⁸ Conforme definição elaborada pela OCDE, competência condiz com “la capacidad de los alumnos de aplicar sus conocimientos y habilidades en áreas académicas fundamentales y de analizar, razonar y comunicarse eficazmente cuando plantean, resuelven e interpretan problemas relacionados con distintas situaciones”. (OCDE, 2005, p. 20).

¹⁹⁹ Conforme crítica exposta por Kishore Singh, Relator Especial da ONU para o Direito à Educação, no informe anual de 2012, “a evaluación del rendimiento de los estudiantes debe ser amplia a fin de examinar la calidad en todos los ámbitos de la educación, incluidos, a priori, el conocimiento y la comprensión de los principios y valores de los derechos humanos; las competencias y capacidades en la educación técnica y la formación profesional; y el conocimiento y las capacidades en aritmética, ciencias e idiomas.” (SINGH, 2012, p. 19). E, mais adiante, complementa: “Algunas evaluaciones pueden dar como resultado favorecer a las escuelas más capaces de las zonas de mayor bienestar y reforzar la estigmatización de las escuelas de las zonas más pobres. Esas evaluaciones también pueden provocar que las escuelas rechacen a los niños menos preparados, exacerbando aún más la

Conforme adverte Salomão Ximenes, a redução da avaliação da qualidade restrita aos resultados de testes padronizados incorre no risco de reduzir o direito à educação à “ideia de direito à aprendizagem mensurável, desconsiderando-se os demais resultados cognitivos e não cognitivos, os processos educacionais relevantes e a realização da igualdade de base na educação” (XIMENES, 2014, p. 392).

O dilema é como combinar um sistema externo de responsabilização, que inevitavelmente tende à uniformidade, com a diversidade e particularidade dos alunos e das escolas. Conforme observa Bolívar, a prestação de contas pela avaliação dos resultados das escolas, embora possa ser uma maneira de provocar a melhoria, se realizada de forma incorreta pode também criar problemas e injustiças. Dessa forma, as análises das avaliações gerais devem ser realizadas de forma particular, conforme as realidades locais, pois a equidade, para que alcance todo o sistema educacional, deve iniciar-se na interpretação dos resultados das avaliações. Para Bolívar, se os processos avaliativos são imprescindíveis, “devemos exigir que as escolas não sejam responsáveis até que tenham os meios e recursos para fazê-lo” (BOLÍVAR, 2012, p. 13).

Apesar das preocupações terem suas razões, o que requer cuidados nas suas análises e aplicações, a realização de testes padronizados inseridos em uma metodologia ampla de avaliação periódica para a verificação de uma série de parâmetros e indicadores, deve ser considerada como importante instrumento, não único, e seus resultados devem ser corretamente interpretados no âmbito de um processo contínuo de acompanhamento e revisão do sistema educacional para que auxiliem, de fato, na aferição e efetivação da qualidade de todo o sistema.

Dessa forma, a realização de avaliações em larga escala se consolidou como uma estratégia adotada por diversos países, tanto com a criação de sistemas nacionais de avaliação quanto pela adesão a sistemas internacionais, como forma de aferir a eficiência e a qualidade de seus sistemas educacionais.

1.5.4 O PISA

Nessa intensificação dos processos de avaliação em larga escala, com aplicação de exames aos alunos, levantamento de indicadores educacionais e realização de estudos comparados, destaca-se como referência de avaliação internacional dos sistemas de educação

marginación. Las disposiciones de la Convención de la Unesco relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza son muy pertinentes a ese respecto” (p. 21).

de vários países o *Programme for International Student Assessment*, ou Programa Internacional de Avaliação de Alunos, conhecido como PISA.

Implementado pela OCDE em 2000, o PISA consiste na avaliação de desempenho educacional de alunos com 15 anos de idade, que se encontram próximos do final da escolaridade obrigatória; ele visa identificar se os alunos estão sendo bem preparados para enfrentar os desafios do futuro, pois examina suas capacidades de usarem seus conhecimentos e suas habilidades para enfrentarem os problemas da vida real, a partir da avaliação de determinados conteúdos considerados essenciais, envolvendo a leitura²⁰⁰, a matemática²⁰¹ e as ciências²⁰².

O PISA adota a concepção de que, para avaliar a qualidade de um sistema educacional, é necessário verificar os seguintes critérios: *i*) os resultados da aprendizagem; *ii*) a igualdade de oportunidades educacionais; *iii*) a eficiência dos processos educativos; e *iv*) o impacto dos resultados da aprendizagem no bem-estar econômico e social (OCDE, 2010).

Baseado em uma complexa metodologia, o PISA também usa questionários estudantis para coletar informações dos alunos sobre vários aspectos de sua casa, família e histórico escolar e, ainda, questionários escolares para coletar informações das escolas sobre vários aspectos da sua organização e prestação educacional (OCDE, 2012a, p. 22).

Conforme seus documentos oficiais, o PISA apresenta os seguintes objetivos: *i*) orientar as políticas educacionais, ligando os resultados dos alunos nos testes cognitivos com o seu contexto socioeconômico e cultural, bem como considerar as suas atitudes e disposições, estabelecendo características comuns e diferentes nos sistemas de educação, escolas e alunos; *ii*) aprofundar o conceito de "competição", com base na capacidade do aluno para aplicar os conhecimentos adquiridos dentro e fora do ambiente escolar, nas três áreas-chave em apreciação no estudo; *iii*) relacionar os resultados dos alunos com a sua capacidade de autoaprendizagem e aprendizagem ao longo da vida, incluindo a sua motivação e interesse, a

²⁰⁰ Conforme as diretrizes desse programa, a competência de leitura “se centra en la capacidad de los alumnos para utilizar la información escrita en situaciones de la vida real. En PISA, la competencia lectora se define como la capacidad de comprender, utilizar y analizar textos escritos para alcanzar los objetivos del que lee, desarrollar sus conocimientos y posibilidades, y participar en la sociedad. Esta definición supera la idea tradicional de decodificar la información e interpretar literalmente el texto escrito, e incluye tareas de aplicación.” (OCDE, 2010, p. 17).

²⁰¹ O PISA parte de uma concepção de competência matemática vinculada “a la capacidad de los alumnos de analizar, razonar y comunicarse eficazmente cuando formulan, resuelven e interpretan problemas matemáticos en diversas situaciones, incluyendo conceptos matemáticos cuantitativos, espaciales, probabilísticos o de otro tipo”. (OCDE, 2010, p. 37).

²⁰² A competência científica é definida como “la capacidad de utilizar el conocimiento científico, identificar preguntas y sacar conclusiones basadas en pruebas con el fin de comprender y ayudar a tomar decisiones sobre el mundo natural y los cambios que ha producido en él la actividad humana” (OCDE, 2010, p. 290).

sua auto-percepção e as estratégias de aprendizagem; e *iv*) desenvolver tendências longitudinais para mostrar a evolução dos sistemas educacionais em um nível comparativo internacional (OCDE, 2013d).

A produção científica dedicada à análise crítica do PISA é numerosa, com apresentação de algumas objeções quanto à sua metodologia e sua utilização, com destaque para a criação dos *rankings*, que comparam e classificam os sistemas educacionais apesar das várias diferenças existentes; além da rejeição a uma abordagem economicista adotada pelo programa, que atende às expectativas do mercado competitivo e deixa de fora do processo avaliativo elementos essenciais da função educativa relacionada ao seu núcleo axiológico, composto por valores de formação humanística (GOLDSTEIN, 2004; SJØBERG, 2017).

Quanto aos *rankings* criados, esses frequentemente são interpretados erroneamente, de forma simples e absoluta²⁰³. Contudo, a leitura dos resultados deve partir da evidência de que o desempenho é influenciado pelas particularidades individuais dos alunos e pelas circunstâncias em que a aprendizagem ocorre; dessa forma, os estudos comparativos devem ser concebidos como uma oportunidade para adquirir conhecimento essencial sobre as razões das diferenças entre os países e seus resultados, realizar uma avaliação individualizada e evolutiva sobre os indicadores, reconhecer suas causas e identificar as dificuldades e possibilidades de avanços.

Em relação às críticas que reprovam uma visão economicista da avaliação, para Sjøberg, a concepção do PISA está inserida dentro do atual contexto internacional de uma nova gestão pública com ênfase em parâmetros de qualidade, eficiência, transparência, responsabilidade e “valor por dinheiro”, advindos do mercado, em um ambiente de expansão da economia globalizada que estimula a padronização e universalização de instituições nacionais como o sistema escolar, favorecendo a competição no cenário educacional global (SJØBERG, 2017).

Popkewitz, ao defender a utilidade do PISA, entende que as narrativas presentes em seus relatórios são baseadas em números entendidos como “fatos”, que ajudam a compreender as realidades educacionais e sociais; o autor enaltece a importância de se trabalhar com resultados e números que são estabelecidos, *a priori*, conforme regras imparciais e gerais; e reforça a ideia de que os sistemas educacionais necessitam ser constantemente estimulados a

²⁰³ Essa leitura equivocada é disseminada principalmente pelos meios de comunicação, que divulgam os *rankings* do PISA com destaque apenas na colocação de determinado país na tabela. Outra constatação é de que os resultados apresentados são frequentemente utilizados de forma seletiva e até distorcidos para fins políticos, em muitos países.

contribuir para a competitividade dos países em termos das novas demandas globais da economia do conhecimento (POPKEWITZ, 2013, p. 50).

A repercussão e crescente importância atribuída ao PISA tem influenciado as políticas nacionais de educação, que também passam a elaborar reformas educacionais e avaliações internas conforme os parâmetros e metodologias adotadas por este modelo.²⁰⁴ Consequentemente, o programa vem assumindo uma gradativa importância e influência na gestão dos sistemas educativos, “não apenas para o conhecimento da qualidade das aprendizagens dos alunos, mas igualmente para uma definição mais informada das políticas públicas de educação” (SERRÃO, 2014, p. 271).

Em consistente pesquisa para tese de doutoramento sobre o PISA, Estela Costa apresenta a seguinte conclusão:

O PISA gera conhecimento, permite gerar novo conhecimento, e invade diferentes universos do conhecimento, sendo apropriado por diversos actores que, na acção pública, o ajustam a cada contexto. Funcionando como suporte de opiniões divergentes, o PISA é repolitizado, concorrendo para a despolitização da acção pública. A construção de uma imagem credível por parte da OCDE/PISA surge como um pré-requisito para uma regulação *soft* bem sucedida, sendo que a atribuição de credibilidade ao PISA, por parte da acção pública, afigura-se como um pré-requisito para que a politização do instrumento se concretize. (COSTA, 2010, p. 4).

Nesse cenário, deve-se atentar para o uso correto das avaliações educacionais, sobretudo quanto às comparações internacionais, que podem fornecer informações e contribuir para a transparência e a cobrança de responsabilidades, abrir para novas perspectivas e colaborar com novas inspirações para as políticas públicas nacionais de educação, mas que devem ser consideradas sempre em conformidade com as realidades e prioridades locais.

1.5.5 Os desafios para a efetivação de uma educação de qualidade para todos

Ao longo da história, os sistemas educacionais não têm atingido seus objetivos e não têm conseguido quebrar o ciclo de desigualdades que perpetua por gerações. Esse diagnóstico foi admitido na Declaração Mundial sobre Educação Para Todos, em 1990, ao declarar que “a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la

²⁰⁴ Conforme afirma Luís Carvalho, “a agência da OCDE não produz apenas sentidos e conteúdos para as políticas nacionais, não actua apenas como fonte de regulação dessas políticas nacionais. Ela produz também um conjunto de regras para a regulação política dos reguladores das políticas” (CARVALHO, 2009, p. 1032).

mais relevante e melhorar sua qualidade” (UNESCO, 1998), uma realidade que é mais gritante nos países menos desenvolvidos.²⁰⁵

Conforme é ressaltado no documento *Education Strategy 2020*, do Banco Mundial, o sistema educacional possui um papel preponderante no desenvolvimento dos países:

As perspectivas de desenvolvimento de um país dependem da qualidade de seu pessoal - da habilidade e criatividade de sua força de trabalho, da capacidade de seus líderes de governar e administrar seus recursos e da capacidade de sua geração adulta de criar crianças saudáveis e educadas (WORLD BANK, 2010, p. 1). [trad. livre]

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que veio a consistir na Agenda 2030, composta por 17 objetivos e 169 metas.

No que tange aos objetivos estabelecidos para a educação, a preocupação da Agenda está voltada para a busca de sua qualidade e equidade. Nesse sentido, o objetivo 4 visa assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, além de promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, tendo como metas:

- 4.1) Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;
- 4.2) Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;
- 4.3) Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e as mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;
- 4.4) Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;
- 4.5) Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;
- 4.6) Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;
- 4.7) Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não

²⁰⁵ No Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA), de 2009, 90% de estudantes dos países em desenvolvimento de baixa renda e 73% de estudantes dos países em renda média alta falharam em não atingir o limiar das habilidades básicas de pontuação (400 pontos). Nos países da OCDE, pelo contrário, apenas 22% dos alunos não conseguiram atingir esse limite. Dos sete países de renda média inferior a participar nas Tendências de 2011 no Estudo Internacional de Matemática e Ciências (TIMSS), todos pontuaram abaixo da média internacional em matemática (WORLD BANK, 2014a, p. 57).

violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

4.a) Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

4.b) Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

4.c) Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018).

Conforme as metas apresentadas, a construção da qualidade e da equidade da educação exige a oferta de um ensino que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes (4.1), e que transmita conhecimentos, competências e habilidades necessárias tanto para o sucesso profissional (4.4), quanto para a promoção do desenvolvimento sustentável e a promoção de uma cultura de paz (4.7). Ou seja, ao lado da inafastável concepção de educação para a cidadania, a comunidade internacional clama por uma educação de resultados efetivos para o crescimento individual, com repercussões externas para toda a coletividade.

A concepção de que o direito à educação implica uma obrigação de apresentar resultados que devem ser aferidos tornou-se uma preocupação desde a Declaração de Jonteim, Artigo 4, ao afirmar que

a tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo – para o indivíduo ou para a sociedade – dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. Em consequência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho. (UNESCO, 1998).

A implementação desse modelo de qualidade de educação para todos configura a efetivação do princípio da igualdade, em consonância com os objetivos primordiais da

educação, que visam o acesso de todos ao desenvolvimento máximo de seu potencial, com estabelecimento de critérios gerais e metas sem qualquer discriminação.²⁰⁶

Assim, faz-se necessário um acompanhamento sistemático da evolução dos resultados apresentados pelos sistemas educacionais, para que se identifiquem as fragilidades e se façam as correções necessárias. Para isso, os sistemas de ensino devem utilizar os resultados dos vários processos de avaliação, como subsídio para rever e propor políticas públicas para a educação obrigatória.

Da mesma forma, é de interesse público aferir a eficiência da política pública de educação obrigatória, que deve buscar atingir uma maior otimização em relação ao tempo e aos investimentos, implementando as melhores soluções para obter os melhores resultados nos serviços educacionais.

Ao mesmo tempo que se deve admitir que não existem modelos de avaliação educacional perfeitos e completos, que possam ser usados em diferentes países e culturas com capacidade para traduzir com toda certeza a qualidade da aprendizagem em situações da “vida real”, há que se reconhecer a utilidade e importância de exames padronizados para obtenção de um diagnóstico sobre o nível de conhecimento e as competências dos alunos, medir a adequação das aprendizagens às necessidades e desafios da contemporaneidade, identificar as dimensões que merecem aperfeiçoamento e, sobretudo, melhorar o sistema educacional com adoção de estratégias que ampliem sua qualidade, com eficiência e equidade.²⁰⁷

1.6 A necessidade de novos caminhos para a plena efetivação do direito à educação

Para Patrícia Vieira, a verificação da efetividade do direito à educação, em cada país, deve compreender tanto a constatação da aplicação da norma correspondente como sua

²⁰⁶ A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Declaração de Jomtien), de 1990, também prescreve no seu artigo 3, que: “1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. 2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem.” (UNESCO, 1998).

²⁰⁷ Andreas Schleicher, físico alemão responsável pela aplicação dos exames do PISA, em entrevista concedida à revista brasileira *Veja* no ano de 2008, manifestou que “o Brasil passou a ter chance de avançar no momento em que começou a mapear os problemas de maneira objetiva – e não mais com base na intuição de alguns governantes. Isso é básico. Não dá sequer para melhorar algo que não foi sequer dimensionado. Daí a importância da comparação internacional”. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/veja-2-8211-o-mal-da-educacao-brasileira-e-como-avancar/>>. Dez anos depois, concedeu nova entrevista à mesma revista, reafirmando que, para uma progressão contínua, os sistemas educacionais devem estabelecer “pilares que garantam a qualidade por meio de instituições confiáveis e medidas lúcidas, capazes de sobreviver às tempestades.” Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/revista-veja/o-futuro-chegou/>>.

realização no meio social objeto de regulação, “promovendo a similitude entre o ser e o dever ser”. Dessa forma, o nível de efetivação desse direito deve ser submetido à subsunção da situação social à política pública educacional adotada (VIEIRA, 2013, p. 64-66).

Assim, além da observância do cumprimento das regras e princípios estabelecidos na construção do direito à educação, quando se pode aferir o nível de obediência de cada Estado às normas estabelecidas internacionalmente, faz-se ainda necessário um exame das realidades educacionais encontradas em cada país, o que deve considerar as peculiaridades e dificuldades locais, que também devem ser elevadas a uma análise comparada, a fim de se perquirir o nível de atingimento dos enunciados e objetivos estabelecidos globalmente, o que se faz por meio dos programas de avaliação da educação que possuem o condão de mensurar a efetivação do direito à educação, além de dar transparência aos resultados atingidos por cada sistema educacional.

Nesse capítulo, a partir da análise do direito à educação, apresentou-se um panorama genérico relativo ao cumprimento de seus elementos essenciais, que, conforme verificado, ainda é um dos maiores desafios da comunidade internacional.

É a partir dessa constatação, que demonstra a injustiça e ineficiência presente em grande parte dos sistemas educacionais de todo o mundo, que se deve apontar novos caminhos possíveis para sua urgente melhoria.

Diante dos frequentes fracassos, sucessivos compromissos e reformas se repetem, mas sem muitos avanços, até porque não apresentam inovação e replicam as mesmas estratégias e planos de educação centrados no Estado como seu principal provedor.

As autoridades estão sob enorme pressão para melhorarem a educação básica e secundária. Repetidos fracassos para fazer com que o sistema atual produza, no mínimo, resultados satisfatórios (o objetivo não é a excelência), levam a uma crescente frustração e raiva. As autoridades já tiveram tempo suficiente para experimentar todos os tipos de elixires imagináveis para o sistema atual em diversos lugares e com diferentes elementos de estratégias de reforma. [...] A abordagem MOTS-H 15 (*more-of-the-same-harder/mais-do-mesmo-com-mais-força*) desperdiça tempo, dinheiro e as mentes dos jovens. (MERRIFIELD, 2016, p. 190).

Percebe-se que “ao longo de décadas, em muitas nações, as escolas estatais têm repetido um ciclo fútil de críticas, reformas, incapacidade de melhorar e assim por diante” (MERRIFIELD, 2016, p. 129); e mesmo quando a situação demonstra a necessidade de uma grande transformação, as autoridades públicas e educadores ainda insistem nas mesmas experiências limitadas (MERRIFIELD, 2016, p. 24).

Nas constantes tentativas frustradas de reforma em busca da efetivação do direito à educação, pode-se constatar com maior evidência a seguinte falha: o centralismo da educação no Estado e o descuido com os valores da liberdade, qualidade e equidade.

O desrespeito às liberdades é inadmissível, pois uma vez legitimada a intervenção do Estado na educação pela instituição do ensino obrigatório e gratuito, “é evidente que esta intervenção tem de ser feita no respeito pelas liberdades que ela pretende garantir, maximizando a liberdade de escolha dos cidadãos” (FONSECA, 2009, p. 202).

Já a busca pela qualidade e a equidade tem como fim último a implementação da igualdade de oportunidades. Conforme assentado, a educação, como principal instrumento capaz de diminuir as desigualdades sociais, deve ser de qualidade e acessível a todos, caso contrário só irá contribuir para a perpetuação das injustiças.

Todos esses elementos se integram, pois uma educação básica obrigatória, universal, gratuita e de qualidade, deve ser fundamentada no reconhecimento da diferença, da liberdade individual, e se estruturar com a oferta de um leque ampliado de opções educativas em um sistema educacional plural, como forma de traduzir o respeito à diversidade das pessoas, das aspirações e dos projetos.

Não importa se o provedor da educação seja público ou privado, o objetivo é disponibilizar uma educação de qualidade para todos, para que “todos passem a usufruir da liberdade de criação e fruição cultural e da liberdade de aprender e ensinar, em igualdade” (MIRANDA, 2014, p. 435). A efetivação das liberdades e do direito de escolha do modelo de educação deve ser considerada como uma importante ferramenta para promover o direito à educação, pois onde há o monopólio estatal do ensino público, e este se mostra deficiente, apenas as famílias economicamente privilegiadas possuem a possibilidade de optar por buscar escolas melhores e com maiores custos. Estender esse direito de escolha para todas as famílias, além do poder de indução de melhoria de todo o sistema, pode ser considerado como uma forma de igualizar oportunidades, favorecendo a equidade, o que é um dos principais objetivos da educação (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Para isso, faz-se necessário um compromisso conjunto de todos os responsáveis pelo direito à educação. Esse fortalecimento de alianças para a efetivação do direito à educação é uma preocupação crescente, presente desde a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990, ao anunciar que “novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos

os níveis”²⁰⁸, reafirmada na Declaração de Incheon, de 2015, que ressaltou a importância da governança participativa e parcerias coordenadas em todos os níveis e setores (UNESCO, 2016a, p. 26).

Nesse sentido, a constituição de um sistema de ensino mais plural e democrático, com integração entre os setores público e privado na provisão da educação, constitui uma medida necessária para a efetivação plena do direito à educação, implementando-se, assim, o ensino obrigatório, universal, gratuito, de qualidade e com respeito às liberdades.

²⁰⁸ Artigo 7 da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Declaração de Jomtien), de 1990 (UNESCO, 1998).

CAPÍTULO II

A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ESTRUTURAÇÃO E REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL

2.1 A estruturação dos sistemas educacionais

2.1.1 O público e o privado na composição dos sistemas educacionais

A composição dos sistemas educacionais pode variar de um modelo exclusivamente estatal²⁰⁹ a um modelo plural, com a coexistência de estabelecimentos de ensino público e privado²¹⁰, que ainda podem se diferenciar conforme o grau de liberdades e exigência estabelecida pelo Estado para a criação das escolas privadas, bem como o nível de apoio e financiamento público que elas podem receber. A caracterização de um sistema educacional irá variar de acordo com a forma de atuação do Estado na realização do direito à educação e de reconhecimento e efetivação das liberdades educacionais (ADRAGÃO, 1995, p. 84-85).

Um Estado com uma visão totalitária da educação e com pouco afeto às liberdades individuais tende a gerar um sistema educacional exclusivamente estatal, onde exercerá o seu total controle e monopólio, inclusive com a definição de conteúdo e orientações pedagógicas que venham atender aos interesses do poder político.

Pode-se identificar ainda um sistema educacional com um nível um pouco maior de liberdade, onde é admitida a participação de outros atores e a criação de escolas particulares, mas sob amplo controle e pouco apoio do Estado. Esse sistema reconhece a existência legal de escolas privadas, ao lado das estatais, mas com forte regulação e com pouco ou quase nenhum estímulo oficial, sobretudo de financiamento, para que as famílias possam optar em igualdade de condições pela escolha entre as escolas estatais ou privadas. Tal modelo é descrito também como de liberdade passiva de educação.

Por fim, pode-se caracterizar um sistema com ampla liberdade de participação privada na educação, tanto na formulação quanto na entrega da educação, quando há maiores incentivos

²⁰⁹ O trabalho vai se referir a escolas estatais e escolas públicas de forma idêntica e indiscriminada, apesar de nem toda escola estatal ser essencialmente pública, uma vez que pode não ser totalmente gratuita, ao se admitir a cobrança de taxas, bem como pode não ser acessível a todos, pois muitas criam critérios para o acesso, como condicionar as matrículas a apenas alunos residentes do distrito ou bairro que pertence a escola.

²¹⁰ O segmento privado receberá aqui uma abordagem ampla, como sendo composto por qualquer entidade não estatal, com ou sem fins lucrativos, advinda do mercado ou da comunidade, que compreende uma designação mais genérica de sociedade civil, em oposição ao Estado (BOBBIO, 1998).

por parte do Estado que, não só reconhece, mas também cria condições materiais favoráveis para um ambiente de ampla liberdade e paridade entre as escolas estatais e privadas, o que corresponde ao modelo de liberdade ativa de educação, com valorização positiva da diversidade e do direito de escolha das escolas pelas famílias.

Historicamente, os sistemas educacionais mundiais se apresentam mais propensos a seguir o segundo modelo, uma vez que a maioria dos países permite a criação de escolas privadas, mas com pouco estímulo à participação destes outros atores (ADRAGÃO, 1995, p. 85). Nesses modelos predominantes, os governos centralizam e burocratizam o controle de todo o sistema educacional, além de concentrarem todo o financiamento da educação obrigatória no sistema público de ensino composto apenas por escolas estatais, o que, apesar da existência de liberdade para criação de escolas particulares, faz desestimular a participação do setor privado e, conseqüentemente, a diversidade e a inovação no setor educacional.

Governos com uma concepção democrática e plural de ensino, garantidores das liberdades e mais próximos da sociedade, incentivam a expansão de escolas privadas e atestam o importante papel que o setor pode desempenhar na provisão da educação. Na concepção pluralista de ensino, o Estado não deve estabelecer requisitos excessivos para sua criação e funcionamento, garantindo assim um grau de autonomia e liberdade de composição de seus projetos, mas sem abdicar do seu papel regulador e garantidor do direito à educação, para condicionar que as propostas privadas cumpram as condições e conteúdos inerentes à educação enquanto um bem público.

O apoio financeiro do Estado às escolas privadas também pode variar de intensidade, de um sistema de auxílio financeiro direcionado a um grupo de famílias e alunos específicos para um sistema universal de amplo financiamento, voltado para toda a população, que envolva vários instrumentos, desde contratos diretamente com as escolas para a criação do ensino público obrigatório nesses estabelecimentos ou bolsas e vales (*vouchers*) entregues diretamente às famílias, para que possam exercer o direito de escolha das escolas.

Isso posto, vislumbra-se que, em um sistema educacional plural, pode-se identificar dois subsistemas submetidos a regimes jurídicos específicos, um público e outro privado, que devem se inter-relacionar na realização do direito à educação, sob monitoramento e garantia do Estado (GONÇALVES, 2005).

Há que se ressaltar o forte componente político-ideológico que influencia na definição dos espaços que as instituições públicas e as privadas ocupam nos sistemas educacionais. O principal argumento utilizado pelos que propugnam uma forte atuação do Estado, consiste na defesa da educação como um bem essencialmente público, com o receio de que uma maior

participação privada poderia transformá-la em uma simples mercadoria de consumo (BARROSO; VISEU, 2003).

Contudo, esta objeção, além de desconsiderar o papel da sociedade na construção e realização do interesse público, renega a função que o Estado possui na defesa do interesse público e das liberdades individuais, devendo assegurar a qualidade de todo o ensino ofertado, público ou privado, e garantir ao cidadão o acesso a uma escola de sua livre escolha.

Deve-se ainda destacar que, dentro da diversidade de atores que integram o setor privado educacional, encontram-se as tradicionais escolas confessionais, anteriores às estatais e que ofertam a educação dentro de um contexto de liberdade religiosa, bem como as organizações sem fins lucrativos, que têm atuado de forma crescente junto às comunidades mais carentes na entrega da educação.

Conforme visto, as escolas privadas são mais antigas que as públicas e, nesse processo histórico, vêm desempenhando um papel significativo na educação em todos os seus níveis, do básico ao superior, alternando momentos de maior ou menor participação, conforme as políticas e interesses adotados pelos Estados. Em alguns países, como a Dinamarca e os Países Baixos²¹¹, o reconhecimento e a ampla atuação do setor privado para fornecer educação básica já se constituem uma tradição histórica, o que resulta no financiamento estatal de uma ampla variedade de escolas para atender diferentes necessidades de demanda escolar.

Já em tempos mais recentes, em alguns países africanos e asiáticos, tem havido um crescimento de escolas privadas de baixo custo, voltadas a estudantes de baixa renda, com o apoio financeiro do Estado, atendendo a populações carentes de uma educação de qualidade.

212

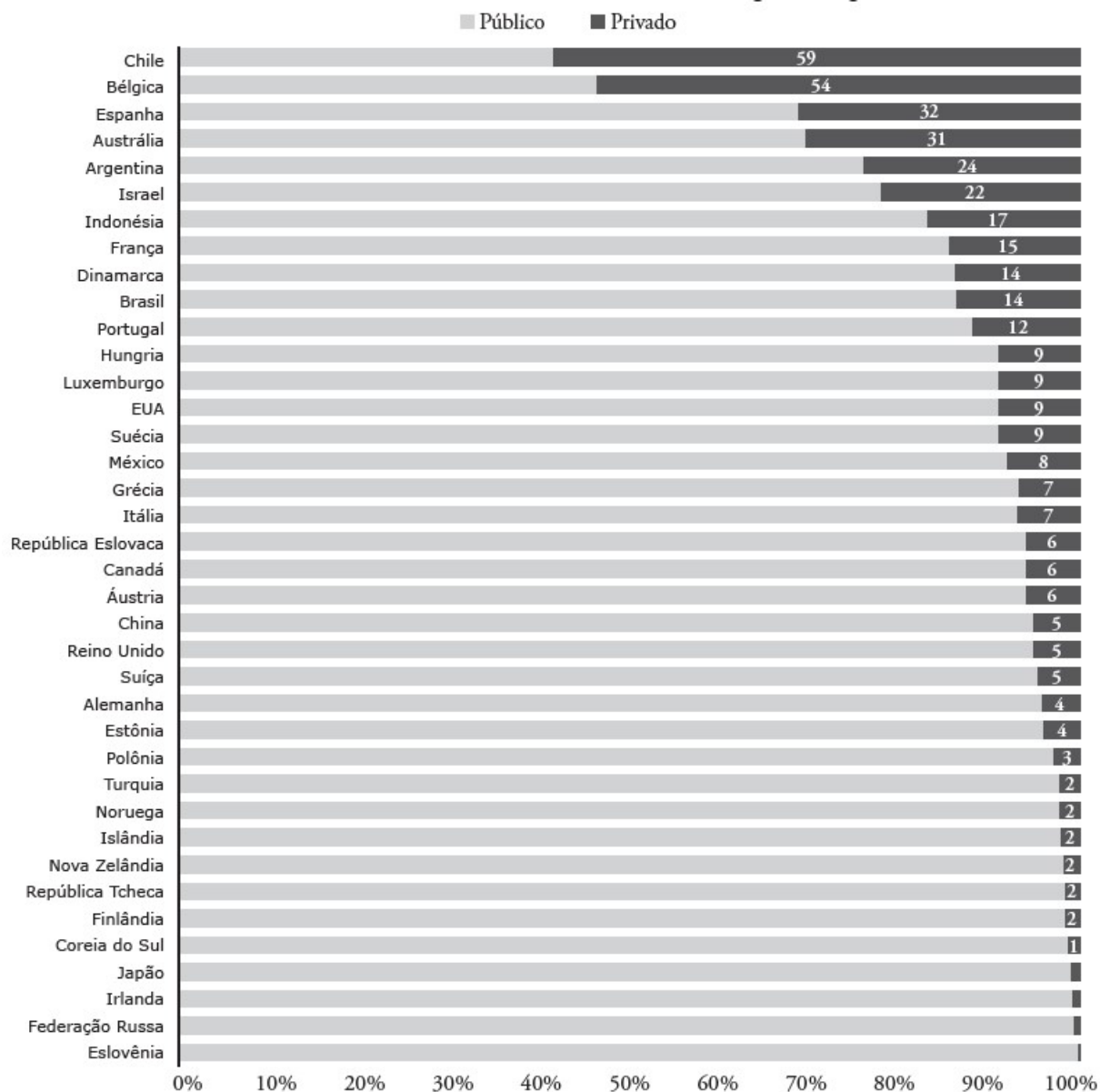
No primeiro exemplo, a atuação ampla do setor privado deve-se a uma realidade cultural e política, enquanto no segundo essa atuação foi introduzida a fim de atender a uma necessidade social.

O gráfico a seguir (FIG. 4) demonstra a distribuição percentual das matrículas na educação básica no setor público e privado de alguns países.

²¹¹ No Brasil, os Países Baixos são mais conhecidos como Holanda, o que tecnicamente não é o correto.

²¹² Pesquisas confirmam a valorosa contribuição que ONGs podem dar em países com realidades difíceis, que limitam o acesso de toda a população ao direito à educação, como Bangladesh, Índia e Paquistão, principalmente quando essas organizações conseguem construir uma relação informal e de confiança, tanto com a comunidade quanto com os governos (BATLEY; ROSE, 2010).

Figura 4 - Percentual de distribuição de matrículas entre o setor público e o privado no ensino básico



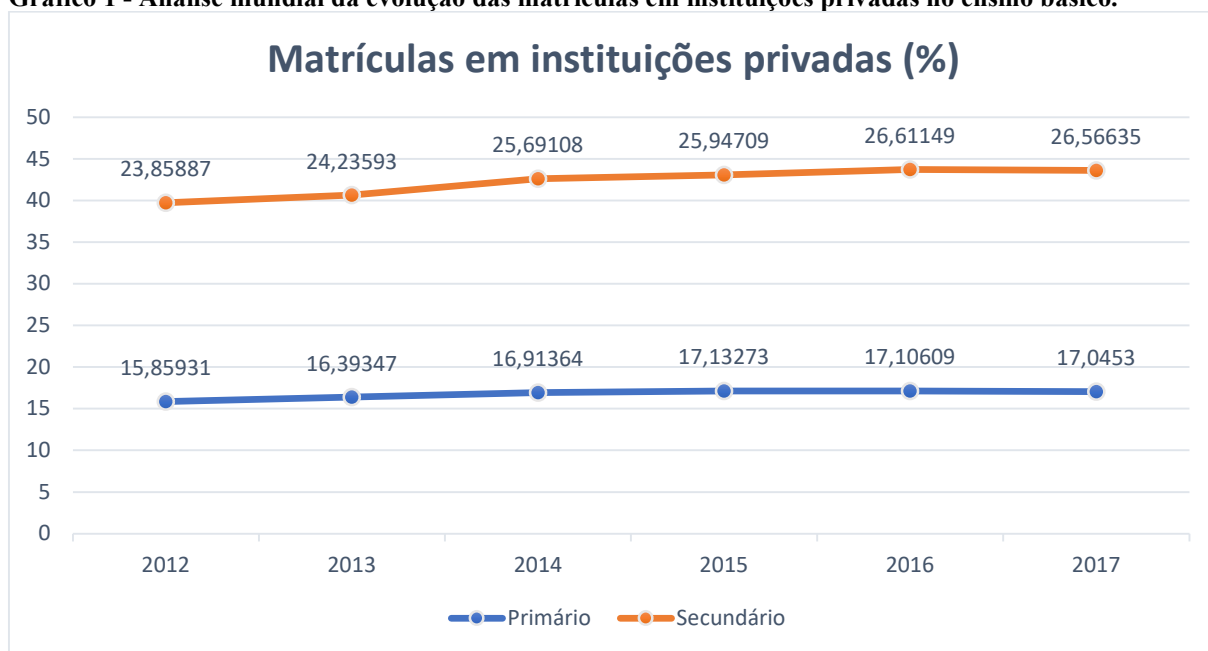
Fonte: Elacqua *et al*, 2015, p. 65.

Conforme pode-se observar, enquanto há países com ínfima participação do setor privado (como Rússia e Japão), em outros, como Bélgica e Chile, divide-se em quase 50% o número entre a matrícula pública e privada.

Os dados revelados pelo PISA 2015 demonstram uma queda do número de alunos matriculados em escolas públicas. Conforme a média apurada entre os países participantes, cerca de 82% dos jovens de 15 anos frequentam escolas públicas (em 2012 eram 89%), enquanto cerca de 12% frequentam escolas particulares dependentes do governo; pouco mais de 4% frequentam escolas privadas independentes do governo, com percentagens que variam amplamente entre os países (OCDE, 2017b).

Essa tendência de crescimento das matrículas no setor privado em todo o mundo, com uma pequena variação de índices, também é confirmada pelos números disponibilizados pelo Instituto de Estatísticas (UIS) da UNESCO, a partir de uma base de dados mais abrangente, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Análise mundial da evolução das matrículas em instituições privadas no ensino básico.



Fonte: UNESCO, 2018c.

Mas esses mesmos números demonstram que, de uma forma global, os sistemas educacionais continuam compostos por uma expressiva maioria de matrículas em escolas estatais nos níveis elementares de ensino que, dificilmente, perderá sua hegemonia.

2.1.2 Escolas públicas e privadas: diferenças e convergências

As escolas públicas e privadas, além de estarem submetidos a regimes jurídicos distintos que lhes impõem diferentes procedimentos e formas de funcionamento, apresentam diferenças conceituais.

Enquanto as escolas públicas devem se pautar por uma orientação neutra, laica, com vistas a um atendimento geral da população, as escolas privadas possuem a potencialidade de serem mais criativas e inovadoras, além de poderem ofertar serviços adicionais, uma vez que possuem mais liberdade para implementarem projetos pedagógicos, construídos pelos educadores na sua liberdade de ensinar e aceitos pelos educandos dentro de sua liberdade de aprender, mas de acordo com os padrões mínimos de qualidade instituídos pelo poder público.

A neutralidade do ensino estatal deve ser “defendida como garantia da liberdade de aprender dos educandos, de modo a evitar qualquer violação da sua consciência através duma doutrinação pelo Estado, em face do dado social do pluralismo de concepções de vida” (ADRAGÃO, 1995, p. 76-77). A delimitação do que venha a ser um ensino estatal neutro não se mostra uma tarefa fácil. Um ensino radicalmente neutro (de matriz francesa, que defende a exclusão de conteúdos polêmicos, como a religião), mostra-se inviável em uma proposta de educação que pretende desenvolver todas as dimensões da personalidade humana e a liberdade de consciência do aluno face à diversidade de pensamento existente. De outro lado, o Estado, que se pretende neutro do ponto de vista axiológico, “não pode, por isso, deixar de respeitar o pluralismo e a diversidade social na educação” (CRUZ, 2017, p. 502).

Diante dessas objeções, surge a proposta de um ensino neutro e pluralista, como alternativa para atender às liberdades de ensinar e aprender, que consiste em admitir as diferentes concepções inerentes ao pluralismo social e se apresentar aberto a essas diversas possibilidades, sem indicar uma opção preferencial (neutralidade pluralista, de matriz anglo-saxônica). Mas também a construção desses conteúdos e dos próprios limites da liberdade de ensinar, em conformidade com a liberdade de aprender, são desafios controversos para a construção de um ensino estatal que seja ao mesmo tempo neutro e plural, pois depende de um consenso social sobre o conteúdo que venha respeitar a diversidade das concepções valorativas de todas as famílias as quais é obrigado a atender (ADRAGÃO, 1995).

A dificuldade de formatar o ensino público neutro e pluralista, consiste em um argumento favorável à admissão dos particulares em constituir e ofertar seus próprios modelos de ensino, com maior clareza de suas concepções e individualidades e disponíveis para livre adesão ou não das famílias. O conceito de escola privada deve ir além da identificação de uma propriedade que não seja de domínio estatal, mas vem contemplar também a realização de um projeto educativo autonomamente determinado (ADRAGÃO, 1995).

Geralmente, também há uma fundamental diferença na composição social dos alunos e famílias atendidas. Uma vez que a escola pública não deve selecionar seus alunos, elas recebem uma maior diversidade de demandas e estão mais propensas a apresentar um número maior de conflitos; já as escolas privadas possuem uma maior homogeneidade e um menor nível de complexidade.

Ao comentar a realidade de diferenças socioeconômicas no sistema educacional americano, que é comum em vários outros países, John Merrifield (2016) observa que muitas adversidades existentes nas escolas públicas são resultantes dessa dificuldade de se

especializarem, principalmente em grandes municípios onde as comunidades apresentam problemas de violência, consumo de drogas e famílias desestruturadas.

O impacto dessa diferença socioeconômica na composição dos sistemas escolares apresenta-se mais significativo e evidente nos países em desenvolvimento. Em estudo realizado a partir dos resultados do PISA de 2012, nas três competências avaliadas, os países participantes da América Latina estavam dentro da última terça parte das economias com pior desempenho. Além disso, os resultados demonstraram maiores diferenças no desempenho entre escolas privadas e públicas nesses países, sendo que os países que apontam maiores distâncias a favor das escolas privadas são o Uruguai e o Brasil, que possuem uma maior concentração de alunos na escola pública, enquanto a Colômbia e Chile, que apresentam um sistema educacional mais plural, inclusive no seu financiamento, oferecem a menor divergência. O estudo conclui que ambos os tipos de instituições trazem vantagens indiscutíveis para o sistema educacional, e que devem ser elaboradas políticas educacionais que permitam a sua coexistência, neutralizem as consequências indesejáveis das desigualdades de oportunidades educacionais e assegurem níveis universais de qualidade (ARISTIZÁBAL; GIMÉNEZ; PÉREZ, 2017).

E é justamente no intento de possibilitar uma profícua interconexão entre os setores público e privado que se deve investir na implantação de sistemas plurais e em parcerias intersetoriais que sejam vantajosas para todo o sistema educacional. Uma vez que as escolas privadas prestam uma atividade econômica de interesse público, pois atuam na realização de um bem comum junto à sociedade, pode-se afirmar que esses estabelecimentos “colaboram com o Estado na prossecução de fins de relevância de interesse público” (OTERO, 2007, p. 829) e, assim, devem ser vistas como “legalmente privadas, funcionalmente públicas” (OCDE, 2017b, p. 9), o que significa que, apesar de privadas, essas escolas contribuem para o cumprimento de missões e funções públicas.

Nesse viés, não se deve confundir o conceito jurídico de escola pública, que designa a propriedade ou direção da escola por um ente estatal, com o conceito técnico-pedagógico de educação pública, mais ampliado, que oferta um serviço essencial de educação coletiva, que é realizado também pelas escolas privadas (ADRAGÃO, 1995). No aspecto sociológico, as escolas “*se tornam* públicas ou privadas consoante o sentido e a orientação dos seus processos e das suas práticas.” (ESTEVÃO, 2017, p. 588).

Apesar das diferenças, os setores públicos e privados de educação possuem mais convergências do que divergências e devem ser complementares ou mesmo se associarem em processos mais amplos de integração, pois perseguem um mesmo fim: a realização de uma relevante atividade de interesse público. As controvérsias existentes entre os meios utilizados,

se escolas públicas ou privadas, para atingir os objetivos gerais da educação não pode chegar ao ponto de inverter as prioridades, pois o que o Estado deve assegurar é a criação de um sistema educacional que ofereça uma educação de qualidade para todos (obrigação fim), independentemente se por estabelecimentos públicos ou privados (obrigação meio) (GONÇALVES, 2005). A grande oposição não deve ser entre escolas públicas ou privadas, e sim entre escolas boas e escolas ruins, no sentido de que as primeiras, sejam públicas ou privadas, sejam enaltecidas e reproduzidas para melhor servir os objetivos da educação.

Infelizmente, tem-se predominado nos debates sobre a participação do público e do privado na educação uma postura de oposição e polarização de defesa e ataques recíprocos, "uma visão maniqueísta" que já não atende à complexidade da realidade social e ao caráter multirregulado das políticas públicas (VISEU, 2014).

De qualquer forma, verifica-se uma tendência geral no sentido de que o dualismo conflituoso entre o público e o privado encontra-se cada vez mais enfraquecido diante das transformações do papel do Estado e de suas relações intersetoriais, com a criação de novas formas de governação colaborativa e maior envolvimento de diversos atores na prossecução do interesse público, inclusive na provisão dos serviços de educação, o que favorece a concepção de um sistema de ensino pluralista e integrado. Mas essa integração e o papel que cada setor irá desempenhar na provisão da educação dependerá do nível socioeconômico e do cenário político local, pois "a relação entre o público e o privado na política educacional é parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas; não é uma questão de determinação, mas de relação e processo." (PERONI; CAETENO, 2015, p. 338).

2.2 Liberdade e concorrência como estímulos à melhoria do sistema educacional

2.2.1 A adaptação do setor educacional para o "quase mercado"

O sistema de educação obrigatória e gratuita, quando é centralizado exclusivamente nas escolas estatais, constitui-se em um monopólio, e como tal carrega seus vícios e malefícios²¹³, como a falta de incentivos para um uso eficiente e eficaz de recursos, o pouco estímulo à inovação, a uniformização de currículos e as deficiências de gestão, além de desprezar os conteúdos do direito à educação e às liberdades.

²¹³ Conforme a observação clássica de Adam Smith, "o monopólio representa um grande inimigo para a boa administração, a qual só pode ser implantada em toda parte em consequência daquela concorrência livre e geral que obriga todos a recorrerem a ela em sua própria defesa." (SMITH, 1996, p. 188).

Já o reconhecimento da liberdade de criação de escolas e a introdução de um ambiente mais competitivo, com a possibilidade de escolha escolar, possui potencialidades para induzir à melhoria do sistema educacional, ampliando a oferta de escolas mais eficientes, que buscam se tornar mais atrativas para os estudantes.

Conforme observaram David Osborne e Ted Gaebler, em obra clássica sobre as transformações do Estado,

líderes podem clamar por melhorias nas escolas; legisladores podem exigí-las; diretores e orientadores escolares extraordinários podem forçar as escolas a melhorar. Mas apenas e tão somente a competição pode motivar *todas* as escolas a melhorar, pois somente a competição por clientes é capaz de criar as pressões necessárias e gerar consequências reais diante de um fracasso. Só a competição força diretores e professores, constantemente, a que procedam às árduas mudanças necessárias à satisfação das necessidades de seus alunos. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 102).

Em um sistema educacional em que há concorrência, escolas de baixo desempenho correm o risco de perder estudantes e, conseqüentemente, o financiamento, uma vez que as famílias irão optar em levar seus filhos e recursos para escolas com melhores perspectivas de desempenho ou com uma proposta pedagógica específica atrativa.

Para que essa perspectiva se realize, faz-se necessário que as famílias tenham amplas condições de realizar suas escolhas. Para tanto, devem receber apoio financeiro, independentemente da escola que optar, além de acesso às informações sobre os projetos e o desempenho delas.

Para que se constitua um ambiente de concorrência leal, de igualdade de condições entre as escolas públicas e privadas, é preciso que todas as instituições recebam o mesmo tratamento, com obediência às mesmas regras e acesso aos mesmos benefícios, pois “só pode falar-se de pluralidade no sistema de ensino, se as entidades particulares tiverem a possibilidade de nele participar nos mesmos termos e com as ‘mesmas armas’ do Estado” (GONÇALVES, 2005, p. 512).

Críticos da criação de um ambiente competitivo no sistema educacional, sobretudo no nível do ensino básico obrigatório, Canotilho e Vital Moreira argumentam que a proposta de transformar “todo o sistema de ensino num mercado educacional implica uma substancial subversão de toda a teleologia constitucional do ensino e uma inaceitável desqualificação da missão constitucional do ensino público” (CANOTILHO, MOREIRA, 2007, p. 909).

Contudo, deve-se advertir que a implantação de um ambiente educacional próximo ao praticado no mercado não representa uma transferência radical da propriedade dos serviços de educação das mãos públicas para privadas, ao contrário do que tem sido praticado em outros

serviços amplamente privatizados, como telecomunicações e energia, como exemplos, justamente pelas características inerentes a essa atividade de interesse público.

No caso da educação, uma maior abertura à participação privada não afasta a obrigação do Estado em continuar a prestar diretamente os serviços educacionais, mas faz aumentar suas funções de garantidor e regulador de todo o sistema. O dever do Estado de reconhecer os serviços prestados pelas escolas privadas e garantir que eles estejam de acordo com a realização do interesse público, “passa pela necessária qualificação do ensino privado como ‘atividade privada publicamente regulada’ e pela sua sujeição a intensa regulação” (GONÇALVES, 2005, p. 496).

Por isso se apresenta incorreta a ideia de “transformação de todo o sistema de ensino num mercado educacional”. O uso da expressão “mercado educacional” sugere uma concorrência dentro de um mercado exclusivamente privado e com baixa intervenção estatal; já no sistema educacional plural, composto por instituições públicas e privadas, o mais adequado é o uso da expressão “quase-mercado”, que indica a admissão de estratégias de mercado, que devem seguir valores públicos (AFONSO, 2010, p. 1144).

A noção de quase-mercado no setor de educação supõe a existência de múltiplos prestadores de serviço, liberdade de escolha para os consumidores e uma regulamentação governamental, que envolve controle, fiscalização e sistemas de avaliação, o que caracteriza um cenário intermediário entre as estruturas estatais, alheias à lógica de mercado, e o mercado concorrencial típico.

O termo “quase-mercado” surgiu no final dos anos 1980 para descrever uma série de reformas introduzidas nos serviços públicos, que buscaram soluções de melhorias e eficiência no mercado, como a concorrência entre fornecedores, e introduziram uma nova concepção de cidadão-consumidor face aos prestadores de serviços públicos (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2012).

O argumento mais utilizado para justificar a implementação do quase-mercado na educação é de que a introdução de concorrência leva as escolas a competirem vigorosamente para conquistar os alunos e o financiamento que os segue, o que estimula a inovação e a melhoria dos serviços prestados. Com o tempo, a qualidade média da educação deve aumentar constantemente.

Para que possam se adaptar e atender às necessidades educacionais em ambiente concorrencial, deve-se conceder às escolas públicas e privadas um certo grau de autonomia para elaboração de seus projetos pedagógicos e formatação de seus serviços educacionais, propiciando a inovação e novas abordagens para fornecer educação, pois, em um ambiente de

competição, as escolas devem se especializar na oferta de serviços diferenciais, inclusive as escolas estatais que, conforme visto, são formatadas para a oferta de um ensino uniformizado, apesar de receber um público bastante heterogêneo e com diferentes expectativas; nesse sentido, “quanto mais uniforme for um ensino público, maior será o número de famílias a procurar alternativas” (BELFIELD; LEVIN, 2004, p. 33).

Em um ambiente educacional competitivo, abre-se a possibilidade para que as escolas estatais possam adquirir maior flexibilidade e liberdade da mesma forma que uma escola particular, adaptando-se às necessidades e aos desejos de sua demanda, pois, nesse cenário, as forças de mercado as obrigam a se especializarem na oferta de seus serviços, uma vez que “numa indústria de educação competitiva, as escolas de escolha têm de se especializar para sobreviverem” (MERRIFIELD, 2016, p. 134).

Dessa forma, um sistema de liberdade de escolha da escola e de autonomia escolar se mostra altamente favorável para a necessária inovação na educação, uma vez que mudanças inovadoras não são possíveis de acontecer com serviços monopolizados e em estruturas de poder centralizadas. A implantação de um sistema educacional com maior concorrência, que respeite e financie o direito de escolha da escola, deve ser ampliado para que implemente uma concorrência justa entre as escolas e que se transforme em um indutor da qualidade na educação.

2.2.2 O direito de escolha da escola

Os argumentos favoráveis à ampliação do direito de escolha clamam por mais diversidade nas escolas, maior eficiência, maior liberdade dos pais na escolha da educação de seus filhos e a necessidade de dar a todas as crianças as mesmas oportunidades dos outros. O direito de escolha da escola posiciona os pais como consumidores capacitados a escolher entre várias opções educativas disponíveis, injetando um grau de competição no sistema, o que obriga as escolas a estabelecerem estratégias para atração dessas famílias (FEINBERG; LUBIENSKI, 2008).

As políticas de escolha de escola visam atingir uma série de objetivos diversos: do ponto de vista do indivíduo, o objetivo mais significativo é o aumento da liberdade dos pais e seu direito de decidir sobre a educação de seus filhos; já do ponto de vista da sociedade, a liberdade de escolha cria um ambiente de concorrência que pressiona a melhoria das escolas e, conseqüentemente, de todo o sistema, proporcionando maiores possibilidades de acesso à educação de boa qualidade (MUSSET, 2012).

Dessa forma, a defesa da liberdade de escolha se torna uma pauta comum de grupos ideológicos que defendem valores distintos, como é o caso dos conservadores e dos liberais: para os primeiros, o tema assume importância para assegurar o protagonismo da família na direção da educação dos filhos, conforme seus valores; para os liberais, a liberdade de escolha é essencial para a efetivação da concorrência e estruturação do quase-mercado educacional (AFONSO, 2010).

Mas, para que as famílias exerçam adequadamente suas escolhas na realização da educação obrigatória e gratuita, o sistema educacional deve disponibilizar:

- i) informações sobre a natureza da educação oferecida por vários fornecedores, incluindo sua qualidade;
- ii) incentivos que garantam o tipo certo de comportamento de desempenho, conforme metas e padrões estabelecidos;
- iii) garantias regulamentares para proteger e garantir a concorrência leal entre os prestadores;
- iv) um sistema de avaliação que seja capaz de traduzir os resultados e cobrar responsabilidades;
- v) um sistema de financiamento público que custeie a escolha, independente do modelo de escola. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 30).

Os sistemas de financiamento público de escolha da escola podem utilizar diferentes instrumentos, sendo mais comuns os contratos estabelecidos entre o poder público e as escolas privadas e a concessão de *vouchers*, variando entre amplitude universal ou direcionada.

Os programas universais baseiam-se no argumento libertário de que os pais têm o direito de escolher a escola para seus filhos, na ideia de que a introdução generalizada de mecanismos de mercado pode tornar os sistemas escolares mais eficientes. Já os programas direcionados, como os voltados para famílias de baixa renda ou alunos com deficiência e dificuldades de aprendizagem, são mais baseados no pressuposto de que alguns alunos têm uma desvantagem, e que se beneficiariam de um maior apoio; isso permitiria a mudança para escolas de melhor desempenho, contribuindo para uma maior equidade e coesão social (MUSSET, 2012).

O americano Milton Friedman, prêmio Nobel de economia em 1976, é considerado um dos maiores teóricos da liberdade de escolha da escola. Segundo esse economista, em obra escrita em 1955 com a colaboração de sua esposa (FRIEDMAN; FRIEDMAN, 2015), um sistema com financiamento público e a instituição de administração privada das escolas, tende a ser mais equitativo e eficiente do que um com financiamento e gestão exclusivamente estatais. Os autores propõem a criação de um sistema de *vouchers* (cheque-ensino), que permite aos pais escolherem livremente as escolas dos filhos, com potencial para promover a concorrência

através de uma saudável variedade de escolas e de uma flexibilidade no sistema educativo, onde todos têm a ganhar: pais, estudantes, professores, contribuintes – para quem o custo do sistema de educação iria diminuir – e especialmente os habitantes das grandes cidades, que teriam uma verdadeira alternativa de escolha. Como requisitos fundamentais para implantação de tal sistema, faz-se necessário um trabalho de informação aos pais e um sistema de *accountability*, de responsabilização das escolas, como condição necessária para melhorar a qualidade, sobretudo das piores escolas.

As pesquisas que visam comprovar o impacto nos resultados dos alunos, com a implementação de um sistema de escolha das escolas, também são bastante divergentes, até porque são de difícil avaliação, devido à natureza seletiva daqueles que exercem a escolha, além da crítica apresentada de que os programas de implantação desses sistemas de escolha sempre são limitados (ÖZEK, 2009; GILL; TIMPANE; ROSS; BREWER; BOOKER, 2007).

Conforme observação de John Marrifield, defensor da ampla concorrência, “os programas restritivos não afetam muitas pessoas diretamente e não criam os benefícios de uma concorrência genuína, por isso não podem dar origem a uma competição no mercado ou à pressão política necessária a uma mudança constante e gradual.” (MERRIFIELD, 2016, p. 26).

Paulo Guinote (2014), adverte ainda que deve-se atentar para o fato de que os vários relatórios existentes sobre os efeitos da expansão do movimento da *school choice*, principalmente nos EUA, devem ser sempre lidos com atenção à sua origem, pois, em sua grande maioria, tendem a repercutir os interesses diretos dos pontos opostos existentes nessa disputa, principalmente entre associações de professores e de escolas públicas, em confronto com associações de pais e das escolas privadas.

Um trabalho que analisou várias pesquisas existentes relativas à diferença de desempenho das escolas públicas e privadas e as possibilidades de escolha dos pais, realizado pelo Instituto Alfa e Beto, apresentou a seguinte conclusão:

Em suma, apesar de uma vantagem das escolas particulares em termos de gestão e da possibilidade de oferecer diversidade de projetos educativos, os estudos empíricos apresentam resultados mistos. Apesar disso, em países nos quais o Estado subsidia a oferta privada, os pais preferem enviar seus filhos a escolas privadas do que públicas. Esse resultado contraditório tem duas explicações. Primeiro, as famílias percebem que as escolas privadas são melhores que as públicas porque obtêm melhores resultados absolutos e uma composição socioeconômica mais homogênea. Segundo, é possível que pais prefiram escolas privadas em relação às públicas, por valorizarem aspectos como segurança e disciplina. Terceiro, em situações de crise aguda das escolas públicas, como verificado em Nova Iorque e em outros estados norte-americanos, no início deste século, as escolas com *vouchers* tornaram-se uma alternativa atraente para os pais que nelas encontraram um ambiente mais ordenado e uma saída para o caos em que se encontravam as escolas públicas. (ELACQUA, 2015, p. 76-77).

Contudo, enquanto as pesquisas relativas aos resultados gerados pela implantação de um sistema com maior concorrência e livre escolha da educação possuem conclusões divergentes, as consequências maléficas produzidas por um sistema monopolista estatal de entrega da educação é evidenciada principalmente em países em desenvolvimento, onde os Estados se mostram mais ineficientes. De fato, a própria defesa pela escolha das escolas seria totalmente desacreditada se a educação estatal monopolista, de forma unânime, produzisse vantagens acadêmicas e de equidade significativas e incontestáveis.

Além da falta de comprovação efetiva sobre a melhoria de desempenho, outra crítica comum refere-se ao fato de que a possibilidade de exercer a escolha não é a mesma para todos os pais, uma vez que podem lhe faltar informações e condições para exercer essa escolha, com risco para o aumento da segregação entre as escolas, sem necessariamente melhorar o desempenho escolar.

Há que se admitir esse perigo quando faltam orientações e informações aos pais para que possam fazer as melhores escolhas educacionais para seus filhos. Além disso, os pais podem basear suas decisões não somente em busca dos melhores projetos educacionais para seus filhos, mas também em outros fatores, como a proximidade das escolas e suas instalações físicas, ou o *status* socioeconômico dos colegas. Famílias que não são bem instruídas, sem esclarecimento de informações corretas e que possuem pouco conhecimento sobre como melhor utilizar os mecanismos de escolha da escola, podem ficar ainda mais isoladas e, como consequência, as escolas tornam-se cada vez mais segregadas.

Muitas famílias de situação socioeconômica inferior reconhecem a educação como única forma de fugir do ciclo familiar de pobreza, que passa de geração a geração justamente pela falta de uma boa educação e, conseqüentemente, de oportunidades de melhores trabalhos. São essas famílias que o Estado deve instruir e dar a chance de escolha da escola, pois as famílias que possuem condições financeiras já possuem tal privilégio de escolha, independentemente do Estado.

A implantação da liberdade de escolha da escola requer, portanto, importantes cuidados para assegurar que todos os pais e famílias sejam capazes de exercê-la e de se beneficiarem dela, especialmente as famílias em desvantagem econômica, os alunos com dificuldades de aprendizagem e necessidades especiais, que mais precisam se beneficiar do processo de inclusão, mas que correm o risco de menos utilizarem corretamente desse mecanismo (MUSSET, 2012).

Enquanto algumas pesquisas revelam que experiências de ampliação das parcerias com a iniciativa privada levaram a uma maior segregação de alunos e escolas (ELACQUA, 2015), outras demonstraram os bons resultados alcançados principalmente quando direcionados especificamente para famílias mais pobres, como as experiências da Colômbia e na África (KING, 1997; PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; OSORIO; PATRINOS; WODON, 2009). Nesses casos foram proporcionados “meios para a ‘base’ da pirâmide melhorar o seu desempenho e, de certa forma, ‘empurrar’ o conjunto para cima ou, pelo menos, para estreitar as clivagens e desigualdades existentes.” (GUINOTE, 2014, p. 103).

Uma das maiores virtudes do incentivo à livre escolha é enaltecer a ideia de que cabe às pessoas, e não ao Estado, a responsabilidade pelas decisões de seu interesse. No caso da educação, devolve à família a responsabilidade e o poder de escolha que lhe foi retirado pelo Estado.

A implantação de um mecanismo de livre escolha das escolas vem atender, sobretudo, o interesse das famílias e não das escolas, sejam públicas ou privadas. Não se pode admitir que interesses corporativistas ou ideológicos de manutenção do sistema de financiamento exclusivo da escola estatal superem a prioridade maior, que deve ser o bem-estar dos alunos, pois “é a mais elementar justiça, e não os méritos do mercado, que está profundamente em risco no debate sobre a escolha da escola pelos pais.” (GLENN, 2009, p. 99).

Dessa forma, um sistema educacional que propicie a escolha das escolas por famílias bem informados pelo Estado, além de contemplar os direitos de liberdade na educação, deve ser considerado como um caminho com grandes potencialidades de melhorar o seu desempenho e efetivar o direito à educação de qualidade para todos.

2.3 Os desafios da governança e da regulação educacional diante de novos cenários

2.3.1 Colaboração e competição nos sistemas educacionais

As promessas de reinvenção do Estado e compromissos com a melhoria da educação em todo o mundo desencadeadas no final do século XX fizeram surgir um conjunto de propostas e reformas na busca da forma como o Estado deveria atuar para a melhoria dos sistemas educacionais. Em consequência, dois caminhos apresentados se destacaram: um que recorre às estratégias de mercado e ao aumento da concorrência, conforme as premissas de nova gestão que compõem a *New Public Management*, e outro que propõe a construção conjunta de projetos

e compromissos entre os atores envolvidos, segundo as formulações de governança integrada da *New Public Governance*.

O primeiro apregoa que os serviços de educação serão melhorados com a criação de um mercado de livre escolha parental, onde instituições independentes devem competir conforme seus projetos, com maior ênfase no controle dos resultados. O segundo, o fortalecimento da colaboração e integração entre os diversos atores educacionais, com a distribuição de responsabilidades em todo processo educacional. O primeiro desenvolve uma pressão externa, enquanto o segundo procura um envolvimento interno (BOLÍVAR, 2012).

Nesse sentido, tanto o incentivo à colaboração quanto à uma maior competição dentro dos sistemas educacionais, possuem o potencial de estimular todos os responsáveis pelo processo educacional na busca de formas mais inteligentes de sua provisão, com vistas ao aumento da sua eficiência face aos compromissos coletivos de responsabilização.

Dessa forma, as pressões pela melhoria dos sistemas educacionais levantam questões sobre governança e regulação educacional, e apresentam o desafio de aproximar perspectivas aparentemente contraditórias. O desafio é buscar a combinação entre o compromisso coletivo de todos os atores envolvidos na educação com a pressão por melhores resultados, ou seja, a colaboração dentro de um ambiente de competição (RANSON; CROUCH, 2009).

Um caminho para a conjunção dessas propostas passa por uma nova forma de regulação e governação da educação, com maior descentralização e autonomia na gestão e consequente cobrança dos resultados finais, pois o próprio aumento da responsabilização nos sistemas educacionais deve reforçar a necessidade de aumentar a sua colaboração interna para enfrentar a concorrência externa.

2.3.2 Descentralização e diversificação nos sistemas educacionais

O recente cenário marcado pela crescente influência exercida através da globalização das políticas educacionais, com a instituição de metas e estratégias para a educação, somado ao surgimento de novos arranjos intersetoriais e às redefinições das formas de atuação do Estado, tem repercutido de forma direta nos sistemas educacionais contemporâneos e nos seus modelos de governação, que passaram a exigir novas abordagens.

A ascensão de novos atores fez com que os sistemas educacionais se tornassem mais complexos, com diferenças de ações e expectativas tendentes a conflitos de interesses, mas que

devem compartilhar ações e responsabilidades, exigindo uma governança em vários níveis (MASON, 2016).²¹⁴

O Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/18 da UNESCO reforça esse entendimento ao expor o seguinte:

A reponsabilidade não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes compartilhadas. [...] alcançar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade é, muitas vezes, uma empreitada coletiva, na qual os atores realizam um esforço conjunto para cumprir suas responsabilidades. Para que isso aconteça, os interesses públicos e econômicos necessitam estar alinhados. As políticas e os atores educacionais não estão isolados do mundo à sua volta (UNESCO, 2017b, p. 8).

Nos últimos anos, em muitos países, a descentralização tem sido o mote das reformas educacionais. As propostas relacionadas a ela defendem a delegação do poder de decisão do governo central para os níveis da comunidade e da escola, com o objetivo de aumentar a eficácia e capacidade de resposta das alocações de recursos e melhorar o desempenho dos sistemas, pois a descentralização é vista como uma forma de levar a tomada de decisões ao nível local, onde as autoridades, pelo menos em teoria, têm melhores informações sobre as necessidades de recursos escolares, enfrentando maior pressão das comunidades para melhorarem a prestação dos serviços de educação (LEWIS; PETTERSSON, 2009).

Em muitos países, os processos de descentralização, bem como o maior envolvimento de famílias e outros atores (escolas, sindicatos, centros de estudos, etc.) na política educacional estabelecem um contexto em que a relação entre esses atores e os responsáveis pela política educacional torna-se mais intensa, dinâmica e aberta a negociações.

Em um estudo que buscou medir o grau de inovação nos sistemas educacionais entre 2000 e 2011, ficou constatado que os países com alto grau de autonomia escolar e descentralização, como Dinamarca e Países Baixos, estavam no topo do “índice de inovação” referente a práticas inovadoras realizadas pelas escolas. Nesses sistemas, os pais podem escolher entre escolas que ofereçam uma educação mais inovadora ou escolas que aderem a abordagens mais regulamentadas (OCDE, 2014).

Outro estudo, também da OCDE, adverte que as práticas inovadoras são melhor desenvolvidas de forma local e em parceria entre os atores envolvidos no processo educacional

²¹⁴ O autor, a partir da teoria da complexidade, sustenta que, como o ambiente educacional é formado por uma multiplicidade de elementos relevantes, desta forma somente uma intervenção mais sistêmica, massiva e sustentada em todos os níveis possíveis, seria capaz de mudar de forma significativa o *ethos* predominante na educação (MASON, 2016).

(escolas, comunidade e família). O trabalho em cooperação inspira e sustenta o impulso para a inovação (OCDE, 2013a).

Conforme assinala João Barroso (2013), a defesa da descentralização nos sistemas educacionais é sustentada para atingir os seguintes objetivos: aproximar os órgãos de decisão do local de aplicação; considerar as especificidades locais; incentivar a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; diminuir a burocracia estatal; incentivar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica.

Dessa forma, a busca de composição de interesses deve considerar ainda a forma de coordenação entre os diversos níveis de análise (local, nacional e internacional), pois os sistemas educacionais da atualidade são pressionados a cumprir uma agenda global da educação, em que se estabelecem metas padronizadas, ao mesmo tempo que devem se atentar para as peculiaridades e os interesses locais.

O fato é que os Estados estão sendo obrigados a flexibilizar o monopólio na elaboração de políticas públicas, o que significa que a governança efetiva depende cada vez mais da colaboração horizontal do que unicamente do controle e da supervisão hierárquica e burocrática.

Mas mesmo essa agenda global recebe freios e contrapesos em sua articulação com a realidade e atores educacionais locais, o que António Teodoro descreve como um processo de “globalização de baixa intensidade” no campo da educação, pelo fato de existir uma “mediação obrigatória dos Estados nacionais na formulação das respectivas políticas, condicionados em geral por fortes movimentos sociais internos” (TEODORO, 2003, p. 94), o que leva os Estados a permanecerem com seu papel fundamental de garantir os objetivos e elementos centrais do direito à educação, com deveres de ordenar os arranjos e garantir os resultados.

Dessa forma, um grande desafio imposto à governança da educação consiste em conseguir combinar as tradicionais formas de poder vertical que ainda permanecem, embora com atribuições modificadas, com as novas formas de poder horizontal. Enquanto na linha vertical encontra-se a estrutura governamental geralmente representada por um Ministério responsável pelas políticas de educação, na linha horizontal surge uma rede de atores com diversas partes interessadas no sistema educacional, como escolas, famílias, professores e várias organizações sociais de interesse, que se dispersam no sistema devido à crescente descentralização e ao aumento da participação de atores privados na educação (THEISENS, 2016). Ao mesmo tempo, os sistemas educacionais recebem pressões por melhoria de resultados de aprendizagem, além da eficiência e eficácia.

Assim, a construção da descentralização do sistema educacional, vinculada à colaboração e ao comprometimento dos atores, deve estar relacionada concomitantemente com a responsabilidade pelos resultados, como parte de uma política educacional consistente e comprometida com a qualidade (BOLÍVAR, 2012b).

Essa realidade apresentada faz nascer um novo paradigma de governança na educação, com uma estratégia "híbrida" que procura um equilíbrio entre as pressões externas (de cima para baixo), com estipulação de metas, e que venha estimular a melhoria, com a necessária autonomia escola (de baixo para cima), focado na melhoria dos processos de ensino e aprendizagem, para que se alcancem os melhores resultados (BOLÍVAR, 2013).

2.3.3 A exigência de uma nova governança na educação

A utilização de novos instrumentos com a diversificação das formas de provisão da educação e a inclusão de novos atores na formulação e realização das políticas educacionais exige uma nova governança, capaz de assegurar um ambiente democrático, seguro, com regras e responsabilidades claras e, também, capaz de administrar essa nova realidade.

Um governo democrático deve reconhecer a importância da integração de novos atores, para que sejam realizados os objetivos comuns relativos ao direito à educação. Nesse caminho, deve adotar métodos para selecionar e motivar os parceiros, convencionar os objetivos comuns e cobrar as responsabilidades, para que possa assegurar que todas as partes envolvidas cumpram com suas obrigações, tenham suas expectativas contempladas e que o interesse público seja preservado.

Essas novas relações devem ser construídas com base no respeito e na confiança. Uma questão que afeta o sucesso das parcerias intersetoriais estabelecidas pelo Estado diz respeito à segurança jurídica e observância dos compromissos assumidos, pois os parceiros privados necessitam de um ambiente de confiabilidade e previsibilidade que favoreçam o planejamento e os investimentos necessários, para que sejam alcançadas as metas estabelecidas. A falta de estabilidade prejudica substancialmente a implementação de parcerias, uma vez que governos inicialmente favoráveis podem posteriormente retroceder com as iniciativas de parcerias por pressão de grupos contrários ou por mudança de orientação política, já que a educação permanece como um tema controverso e suscetível às pressões de grupos e às opções político-ideológicas.

Há que se considerar ainda que a criação e efetivação de políticas no setor educacional devem ser consideradas em uma perspectiva de longo prazo.²¹⁵ A implementação de políticas públicas por meio de um planejamento estratégico contínuo tem-se tornado um dos maiores desafios, em especial no setor educacional, sempre cobrado por urgentes melhorias que levam a contínuas e diferentes propostas de reformas.

A necessária durabilidade e continuidade de execução de uma política de parcerias não impede a correção de falhas pontuais, parte do processo de construção de novos rumos. Ademais, as políticas devem ser flexíveis para se adaptarem ao contexto e aos eventos inesperados. Mas o total abandono de um plano pactuado, além de desperdiçar os esforços e frustrar expectativas, faz quebrar esse pilar indispensável para a boa governança: a confiabilidade entre as partes. É a confiança que gera comprometimento entre as partes envolvidas, o que facilita a cooperação e reduz a necessidade de constante controle e fiscalização (BURNS, 2016).

Há que se considerar ainda que regras e responsabilidades devem ser explícitas e caminharem juntas. Um sistema educacional com metas e avaliações claras e bem formuladas define os caminhos e aponta os eventuais desvios e correções de rota na busca constante de seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, os sistemas educacionais precisam ter seus desempenhos constantemente monitorados, para verificar se estão atingindo seus objetivos, com retornos razoáveis para os recursos públicos aplicados.

Com essa preocupação, o Banco Mundial elaborou o documento *Governance in education: raising performance* (LEWIS; PETTERSSON, 2009), em que apresenta uma estrutura de governança e propõe um conjunto de indicadores para acompanhar o desempenho do setor educacional nos países ao longo do tempo, estabelecendo as seguintes condições necessárias para uma boa governança na educação: a existência de padrões, informações sobre desempenho, incentivos para um bom desempenho e, o mais importante, a responsabilização.

A concretude da responsabilização depende de parâmetros definidos e informações adequadas sobre o desempenho dos sistemas educacionais. Dessa forma, a avaliação do desempenho é essencial para medir os serviços prestados conforme os padrões de referência, o que permite avaliar o desempenho dos fornecedores ao longo do tempo e verificar a eficácia dos investimentos públicos em educação. Um sistema de governança na educação com níveis de responsabilização bem definidas, tomada de decisão transparente, acesso à informação clara

²¹⁵ Como exemplo, os efeitos mais significativos de reformas educacionais implantadas nos Estados Unidos somente são evidenciados após 8 a 14 anos de sua implantação (BURNS; KÖSTER, 2016, p. 22-23).

e confiável, e monitoramento e avaliação eficazes, possui grandes potencialidades para melhorar a gestão de recursos, reduzir a corrupção e melhorar a prestação de serviços públicos e, em última análise, a qualidade da educação.

Essa nova realidade também vem impactar na concepção tradicional de construção e implantação de políticas educacionais; pois onde antes bastava a atuação única do governo central, agora se exige uma nova governança que seja capaz de gerenciar redes complexas, com diferentes níveis de poder e participação de vários atores, o que requer a absorção de um conjunto de novas estratégias e habilidades necessárias para o sucesso na condução dessa integração (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; THEISENS, 2016).

Diante desse contexto, a governança da educação moderna exige a capacidade de equilibrar de forma eficiente o dinamismo e a complexidade do sistema, ao mesmo tempo em que deve direcionar um rumo claro para os objetivos estabelecidos, o que exige a criação de um amplo processo de capacitação, participação e responsabilização de todos os atores envolvidos, para que possam dividir conhecimentos e expectativas, além de alinhar as ações em busca de melhores resultados (BURNS; KÖSTER, 2016).

Com o objetivo de identificar as práticas necessárias para uma boa governança da educação, o projeto de *Strategic Education Governance* (SEG) da OCDE²¹⁶ apresentou uma estrutura organizacional estratégica (FIGURA 5), representada por seis domínios com suas respectivas ações de trabalho:

²¹⁶ O projeto de Governança Estratégica da Educação da OCDE tem como objetivo apoiar os países no desenvolvimento de processos de governança flexíveis e adaptáveis, para que possam lidar com a crescente complexidade de seus sistemas educacionais (OCE, 2018f).

Figura 5 - Estrutura Organizacional de Governança Educacional Estratégica da OCDE.



Fonte: OCDE, 2018f, p. 9.

A adoção dessas estratégias requer mudanças de postura e cultura organizacional do Estado, sobretudo daqueles que tradicionalmente centralizam a elaboração e implementação das políticas educacionais e monopolizam a prestação dos serviços educacionais.

Dessa forma, pode-se afirmar que diante de tal cenário de complexidade e de necessária articulação entre diferentes e importantes atores e níveis de governança da educação, em que os comportamento e as formas de composição desses atores se modificam constantemente, a forma de atuação do Estado face ao sistema educacional encontra-se em constante reorganização e “condenada” à necessidade permanente de adaptações (AZEVEDO, 2007).

2.4 O papel do Estado em um sistema educacional plural

2.4.1 O “Estado regulador” da educação

Conforme visto, o incentivo à participação privada contribui para o aperfeiçoamento e a diversidade do setor educacional, estimulando tanto a colaboração quanto a concorrência, o que pode levar a uma busca pela inovação e elevação da qualidade do ensino oferecido nas diversas instituições públicas e privadas.

Contudo, as possíveis vantagens pressupõem a participação ativa do Estado, para que não venham a gerar, ao contrário do desejado, benefícios apenas ao setor privado e desequilíbrios no setor de educação, uma vez que a concorrência entre as instituições de ensino, sem definição de regras e equiparação de condições, pode também contribuir para o aumento das desigualdades sociais e as distâncias entre uma parcela privilegiada e estudada da população, que pode se favorecer das novidades advindas desta ampliação, e uma outra parcela pobre e pouco instruída, a quem restará a educação em instituições de baixa qualidade.

Não se deve ignorar que a disputa por maiores liberdades e propagação de um sistema educacional livre e competitivo é movida também por expressivos interesses econômicos, que defendem uma maior distribuição do financiamento público a um crescente e lucrativo setor privado de educação (ADRAGÃO, 1995). Sobre essa questão, Gonçalves adverte que não se deve esperar uma “atuação desinteressada dos particulares, uma espécie de atuação privada vocacionada para o interesse público” (GONÇALVES, 2005, p. 74). O que não significa que a mobilização de particulares para a realização de finalidades públicas deve exigir que eles abandonem os seus interesses econômicos legítimos, mas obriga que sejam adequados e subordinados aos interesses maiores da coletividade, que deve ser a maior beneficiária e lucrar com um sistema de ensino equitativo e de qualidade.

A ideia é de que, ao admitir uma maior participação da iniciativa privada no setor educacional, o Estado deve manter a força necessária para, quando necessário, intervir nas suas atividades, e não se submeter ao contrário, mas sem o peso de sufocá-lo, dando-lhe liberdade e autonomia para sua organização e cobrando a qualidade de seus serviços. Nessa linha,

a reestruturação do Estado passa por aplicar as técnicas de regulação aos grandes serviços ou sistemas de caráter social, abandonando progressivamente o Estado a sua atividade como produtor de bens e de serviços para passar a uma tarefa de orientação e de fiscalização, preservando, todavia, as suas capacidades de intervenção supletiva. Trata-se mais de uma reestruturação do Estado do que de um recuo e, menos ainda, do desaparecimento deste. (PINTO, 2008, p. 260).

Na medida em que os Estados passam a optar por um ambiente concorrencial na educação, faz-se necessário aperfeiçoar suas formas de atuação e responsabilidades públicas, baseadas no fundamento da garantia. Pedro Gonçalves observa que o modelo institucional do *Estado de Garantia* “situa-se a meio caminho, num ponto intermédio, entre dois modelos extremados – o *modelo de Mercado* e o *modelo de Estado* –, propondo a doutrina designá-lo *modelo de regulação*.” (GONÇALVES, 200, p. 55).

Esse modelo pressupõe que as tarefas e incumbências do poder público podem ser

divididas com a iniciativa privada, ocupando-se o Estado da função de assegurar ou de garantir o funcionamento das atividades propostas em conformidade com determinados objetivos e finalidades previamente definidos, surgindo a importância da atuação regulatória do Estado para promover o equilíbrio entre interesses públicos e privados.

Nessa perspectiva, o Estado deve se adaptar e priorizar sua atuação conforme as novas exigências. Essa é a concepção adotada na Declaração de Incheon, de 2015, ao afirmar que, “para implementar a Educação 2030, serão necessários mecanismos nacionais, regionais e globais de governança, responsabilização, coordenação, monitoramento, acompanhamento, revisão, comunicação e avaliação” (UNESCO, 2016a, p. 26). E mais adiante completa: “o papel do Estado é crucial para regular padrões, melhorar a qualidade e reduzir disparidades entre regiões, comunidades e escolas” (UNESCO, 2016a, p. 27).

O processo de construção da regulação da educação, considerada como conjunto de regras e diretrizes utilizadas para guiar o sistema e o ajustamento, bem como as ações dos atores envolvidos, é considerado complexo, pois deve considerar a diversidade de fontes e níveis (multi-regulação) (BARROSO, 2005).

Diante do desafio de construir uma nova modalidade de regulação, Joaquim Azevedo observa:

Esta modalidade de regulação, em complemento e interacção sistémica quer com a acção do “sistema educativo mundial” quer com a acção reguladora do Estado nacional, torna-se nevrálgica nos processos de mudança social, na medida em que só ela dá a devida conta do jogo local dos actores, das situações sociais concretas, das dinâmicas de articulação e de proximidade territoriais (perspectiva horizontal), e das condições de aplicação das políticas e medidas geradas e desencadeadas pela administração central ou regional (perspectiva vertical) (AZEVEDO, 2007, p. 109).

Verifica-se assim, que o modelo de regulação, antes baseado em normas de controle impostas pela administração central da educação, passa a ter que equacionar e considerar o conjunto das regulações transnacional, nacional e sociocomunitária local, elaboradas a partir de negociações que visem gerar a conciliação de interesses e o compromisso entre os atores sociais na promoção dos objetivos comuns da educação.

O Estado regulador e de garantia deve, dessa forma, buscar uma articulação coerente, eficiente e sinérgica com o mercado e a comunidade, para alcançar um equilíbrio eficiente e justo entre interesse público e interesses privados.

Todas as ações de regulação devem ter como finalidade a garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino, um serviço essencial que, mesmo prestado pela iniciativa privada, não perde seu vínculo com o interesse público. Neste sentido,

a função inalienável do Estado na educação, sofre uma deslocação da prestação dos serviços educativos para a garantia de que os serviços educativos são prestados com qualidade e equidade. Com o crescimento da importância relativa desta função do Estado, o Estado Educador ou Prestador evolui para Estado Regulador. Este fenómeno opera a nível supra-estadual e corresponde a uma contaminação política transnacional em que um conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos em fóruns e organizações internacionais fundam/legitimam a criação de regras nacionais pelos decisores políticos e administrativos. (MELO, 2014, p. 12).

É diante desse novo contexto educacional, que se faz necessário destacar a transição do *Estado educador* para o *Estado regulador e avaliador*, “que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados.” (BARROSO, 2005, p. 732).

2.4.2 O “Estado avaliador” da educação

Conforme visto, as características essenciais do direito à educação foram sintetizadas por Tomasevski na “Estrutura 4A”, ou *4A framework*, que correspondem a *availability*, *accessibility*, *acceptability* e *adaptability* (TOMAŠEVSKI, 2001). Na sequência dos estudos sobre as obrigações do Estado face à educação, tem sido acrescentada uma quinta dimensão: a responsabilização, ou o quinto “A” de *accountability*, uma vez que os instrumentos internacionais têm exigido cada vez mais que os Estados cumpram com o dever de prestar contas aos cidadãos do que está realizando para garantir o direito à educação a todas as pessoas (ALMEIDA, 2016).

Verifica-se assim, em diferentes níveis e formas, o fortalecimento do *Estado avaliador*, que busca implantar sistemas de avaliações e indicadores nacionais de educação, bem como aderir a processos de comparação internacional que lhes permitem monitorar melhor os resultados apresentados pelo sistema educacional (MAROY, 2013; AZEVEDO, 2007).

Trata-se de aumentar o controle que deve ser exercido tanto sobre o “produto” educativo como sobre seus “produtores”, que devem ser submetidos à prestação contas, conforme a lógica do *accountability*, para que sejam identificadas e censuradas as práticas julgadas ineficazes e promovidas as boas práticas, em um processo contínuo de melhoria da eficácia dos sistemas de ensino e da qualidade de seus produtos.

Uma avaliação transparente surge ainda como prevenção ao problema da assimetria de informação, que só poderá ser evitada com a disseminação de informações confiáveis, abrangentes, claras e acessíveis. Dessa forma, as famílias podem fazer suas escolhas de forma

consciente e os sistemas educacionais deverão responder com melhores serviços, buscando indicadores positivos.

Uma adequada interpretação de um modelo de avaliação baseado na relação insumos-processos-resultados possui potencialidades para contribuir na identificação da relação existente entre os resultados efetivos do ensino e os fatores de entrada, tais como o nível dos alunos e os contextos educacionais específicos. Na consideração desses exames devem ser observadas as diferenças sociais, para que se avalie o resultado final a partir do ponto de partida do aluno e de todo o caminho percorrido, conforme os diferentes contextos, para que se encontrem as melhores práticas e soluções para o aperfeiçoamento contínuo da educação (XIMENES, 2014).

Assim, o Estado passa a adaptar os modos de regulação da educação, com a tendência de substituir a regulação focada no cumprimento das normas, de controle *a priori*, por um novo modelo, com maior autonomia para o desenvolvimento de projetos educacionais, mas com maior cobrança nos resultados, além de um controle *a posteriori*, ou seja, o foco da regulação passa de normativa para uma regulação por resultados (BOLÍVAR, 2012b). Em vez da regulação tradicional na entrada e nos processos, novos modos de regulação são por saída, ou seja, para resultados.

Enquanto uma regulação hierárquico-burocrática é governada por um conjunto de normas uniformizadas para todos, em um regulamento “pós-burocrático” as regras são escassas, pois o que importa são os resultados. Um se concentra no começo do processo, sem se importar com as possíveis diferenças finais, já no outro “não há regras dadas no início para respeitar, pelo contrário, goza de amplos níveis de autonomia, o que importa é dar conta dos resultados alcançados” (BOLÍVAR, 2012a, p. 261).

Para João Barroso,

na regulação pós-burocrática – o principal objetivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controle das políticas educativas. Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controle sobre os processos e dispositivos de avaliação (Estado avaliador). (BARROSO, 2013, p. 13-25).

Esse modelo pós-burocrático de regulação pode ser considerado atualmente transnacional; mesmo contextualizado e hibridizado de acordo com fatores políticos e culturais de cada país (MAROY, 2009; BARROSO, 2005).

Uma vez que tais iniciativas de transformações nos sistemas educacionais são ainda parciais e recentes, o seu modelo de regulação ainda está em construção, havendo assim divergências quanto à sua formatação, pois, como assevera Joaquim Azevedo, a “regulação é um processo múltiplo, plural, inacabado, que é permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre actores sociais, situados a diferentes níveis, desde o transnacional ao local” (AZEVEDO, 2008, p. 6).

Em síntese, uma prudente e profícua proposta de ampliação da iniciativa privada na educação não pode prescindir da necessária participação estatal, mas com funções redefinidas. A proposta parece inicialmente paradoxal: por um lado, apoia soluções de mercado na educação; por outro, reconhece a importância do papel do Estado para garantir o bom funcionamento do sistema educacional (ROBERTSON; VERGER, 2012). Contudo, é nessa dialética que se deve buscar uma unidade em torno das diversidades de interesses e pensamentos, no sentido de configurar uma nova forma de atuação do Estado e da sociedade no sentido de caminharem juntos na realização do interesse público.

CAPÍTULO III

O COMPROMISSO COM O DIREITO À EDUCAÇÃO E A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL

3.1 As bases jurídicas do direito à educação

Na mesma linha de evolução de construção e reconhecimento internacional do direito à educação, as Constituições portuguesas passaram de uma vaga proteção dos deveres e direitos relativos à educação, para a construção de um sistema de garantias e obrigações, enfatizando o ensino básico obrigatório, gratuito e universal, e sua prestação com qualidade, dentro dos princípios da liberdade.

Com relação aos tratados internacionais relativos ao direito à educação, os quais Portugal é signatário, uma vez incorporados na sua ordem jurídico interna, passam a ocupar uma posição hierárquica infraconstitucional, porém, supralegal (conforme artigo 8º da CRP). (MIRANDA, 1996).

Nesses termos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi aprovado para ratificação em Portugal pela Lei n.º 45/78. O país foi também um dos primeiros a realizar a ratificação do “Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, aprovado em 2008, com o objetivo de habilitar as pessoas a buscarem a Justiça quando os seus direitos anunciados no Pacto, como a educação, são violados (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2013).

No sistema europeu, cabe mencionar ainda o direito à educação proclamado pelo art. 2.º do Protocolo Adicional n.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (de 1952)²¹⁷, e o art. 14.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (de 2000).²¹⁸

Portugal apresenta um conjunto legislativo de garantias jurídicas no sentido de que o direito social à educação, sobretudo pelo financiamento público da escolaridade obrigatória,

²¹⁷ Artigo 2.º, do primeiro Protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos: “A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas.”

²¹⁸ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 14, sobre o direito à educação: “1. Todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua. 2. Este direito inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório. 3. São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas.”

seja efetivado a todos os cidadãos e segundo os ditames da liberdade de aprender e ensinar, e, consequentemente, do direito de escolha da escola.

Apesar da maior parte dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos na Constituição portuguesa dependerem de legislação integradora, a partir da verificação do conteúdo essencial desses direitos e as condições de sua efetivação, tais normas podem ser entendidas como de aplicação imediata, como é o caso do disposto no art. 74, nº 2, al. “a”, que assegura o ensino básico obrigatório e gratuito, apesar da necessidade de lei que determine a compreensão do que seja ‘ensino básico’ (MIRANDA, 2000).

Na análise sobre a completude dos direitos de liberdade face aos direitos sociais na Constituição portuguesa, Jorge Miranda destaca que estes são indissociáveis e inserem-se “numa unidade axiológica e sistemática dentro da Constituição e da ordem jurídica como um todo” (MIRANDA, 2014, p. 101), sendo que a diferença básica entre ambos é verificada na medida que os direitos de liberdade são direitos de agir e de respeitar, enquanto os sociais são direitos de exigir e realizar prestações, mas com interconexões recíprocas, pois a efetivação dos direitos sociais permite a realização de liberdades, como acontece no caso de efetivação do ensino obrigatório, universal e gratuito em que deve ser viabilizada a liberdade de aprender.

Para Jorge Reis Novais, os “deveres do Estado, tanto relativamente ao direitos sociais como aos direitos de liberdade, distribuem-se por deveres de *respeitar*, de *proteger* e de *promover*” (NOVAIS, 2010, p. 97), desta forma, a concretização conjunta dos direitos de liberdades e dos direitos sociais se mostram como o melhor caminho para a construção de uma sociedade democrática e com justiça social.²¹⁹

Apesar da sólida legislação que assegura todos os elementos essenciais do direito à educação, na prática sua concretização historicamente tem oscilado, sobretudo quanto às liberdades, com alternância de períodos com maior zelo pelo seu cumprimento com outros mais retrativos e de desprezo (PINTO, 2008), variando conforme a concepção política do governo e suas propostas para a atuação do Estado na educação.

No aspecto constitucional, a Carta portuguesa de 1976 determina como tarefa fundamental do Estado o dever de assegurar o ensino e sua valorização permanente (artigo 9.º alínea f), e, uma vez que todos tem direito à educação (artigo 73.º, nº 1), também lhe obriga

²¹⁹ No campo da filosofia política, Rawls se apresenta como um dos grandes defensores desta unidade inseparável. Para Rawls a base da equidade social reside na efetivação destes dois valores: primeiro o da liberdade, uma garantia individual que permite que as pessoas desenvolvam suas habilidades inatas, que, estando a serviço de todos, devem contribuir com a efetivação do segundo valor, a justiça, com a criação de oportunidades e distribuição de bens e serviços produzidos na sociedade, amenizando as desigualdades sociais (RAWLS, 2009).

promover a democratização da educação de molde a contribuir para a igualdade de oportunidades (artigo 73.º, nº 2).

Ao reconhecer a todos o “direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (artigo 74.º, nº 1), a Constituição determina como dever do Estado “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito” (artigo 74.º, nº 2, alínea “a”).

O artigo 74.º da Constituição aponta uma série de deveres estatais para a educação, entre os quais, são pertinentes ao presente tema de estudo: “garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo” (alínea c); “estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino” (alínea e); “promover e apoiar o acesso aos cidadãos portadores de deficiência” (alínea g); e “a protecção e valorização da língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades” (alínea h).

Esses direitos e garantias também estão explícitos na legislação portuguesa, em especial nos seguintes diplomas legais: Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei n.º 9/79); Lei da Liberdade de Ensino (Lei n.º 65/79); Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86); Diploma de Gratuitidade da Escolaridade Obrigatória (Decreto-Lei nº 35/90); e no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (Decreto-Lei n.º 152/13).

A seguir será feito em exame teórico das bases jurídicas do sistema educacional português no que tange às suas disposições sobre obrigatoriedade, universalidade, gratuidade, liberdade, direito de escolha, equidade e qualidade, para posteriormente, com a apresentação de dados que revelam o diagnóstico da educação em Portugal, poder verificar o nível de efetivação destes preceitos.

3.2 Avanços e desafios para a plena efetivação do direito à educação

3.2.1 O ensino básico, obrigatório e universal

Sobre a escolaridade obrigatória²²⁰ em Portugal, cabe observar que progressivamente houve uma ampliação do acesso e aumento dos anos de sua

²²⁰ O ensino primário elementar obrigatório e gratuito aparece pela primeira vez no texto constitucional português na Constituição de 1911, nos seus artigos 10º e 11º. Contudo, a escolaridade obrigatória foi legislada pela primeira vez em 1844 por decreto de 20 de setembro do governo de Costa Cabral (LEMOS, 2017, p. 403).

periodicidade²²¹, acompanhando as tendências internacionais. Em 1970 era de oito anos, em 1986 passou para nove anos, conforme, a Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, chegou aos doze anos em 2009, quando a Lei n.º 85/2009, estabeleceu o regime da escolaridade obrigatória para todos que integram a idade escolar compreendida entre seis e dezoito anos idade, sendo alterada por fim pela Lei n.º 65/2015, que ampliou a universalidade da educação pré-escolar a partir dos quatro anos de idade.²²²

O artigo 74.º da Constituição aponta uma série de deveres estatais para a educação, entre os quais, são pertinentes ao presente tema de estudo: “garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo” (alínea c); “estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino” (alínea e); “promover e apoiar o acesso aos cidadãos portadores de deficiência” (alínea g); e “a protecção e valorização da língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades” (alínea h).

²²¹ Conforme Maria de Lurdes Rodrigues, “pode considerar-se que o uso moderno do conceito de escolaridade básica obrigatória se inicia com o Ministro da Educação José Veiga Simão. É em 1970 que se torna efectiva a obrigatoriedade de uma educação básica alargada e gratuita, com a duração de oito anos, associando-se a obrigatoriedade ao objectivo de generalizar níveis mais elevados de qualificação para todos os jovens. Mesmo depois do 25 de abril, mantém-se a influência modernizadora da reforma Veiga Simão na configuração do sistema educativo português até a revisão da Lei de Bases. Em 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a ambição e os objectivos actualizam-se para os 9 anos de escolaridade, sendo este o patamar mínimo de qualificação exigido para o acesso, por exemplo, a funções públicas. Tanto em 1964 como em 1970, e em 1986, o país ambicionava proporcionar a todas as crianças e jovens uma escolaridade mais longa. Faltavam, porém, as infraestruturas necessárias à sua concretização. Em qualquer destes momentos de actualização da escolaridade obrigatória, não existiam ainda os recursos físicos, humanos e pedagógicos” (RODRIGUES, 2014, p. 81-82).

²²² Dessa forma, a Lei n.º 85/2009 passou a ter a seguinte redação: “Artigo 1.º Objecto. 1. A presente lei estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar. 2. A presente lei consagra, ainda, a universalidade da educação pré-escolar para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade Artigo 2.º Âmbito da escolaridade obrigatória 1 - Para efeitos do previsto no n.º 1 do artigo anterior, consideram-se em idade escolar as crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos. 2 - O disposto no número anterior é também aplicável aos alunos abrangidos pelo disposto no Decreto Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de Maio. 3 - A escolaridade obrigatória implica, para o encarregado de educação, o dever de proceder à matrícula do seu educando em escolas da rede pública, da rede particular e cooperativa ou em instituições de educação e ou formação, reconhecidas pelas entidades competentes, determinando para o aluno o dever de frequência. 4 - A escolaridade obrigatória cessa: a) Com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação; ou b) Independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, no momento do ano escolar em que o aluno perfaça 18 anos. 5 - Os procedimentos exigíveis para a concretização do dever de proceder à matrícula e respectiva renovação são definidos por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação. Artigo 3.º Universalidade e gratuidade 1 - No âmbito da escolaridade obrigatória o ensino é universal e gratuito. 2 - A gratuidade prevista no número anterior abrange propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento, dispondo ainda os alunos de apoios no âmbito da acção social escolar, nos termos da lei aplicável. 3 - Os alunos abrangidos pela presente lei, em situação de carência, são beneficiários da concessão de apoios financeiros, na modalidade de bolsas de estudo, em termos e condições a regular por decreto-lei. Artigo 4.º Educação pré-escolar 1 - A educação pré-escolar é universal para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 4 anos de idade. 2 - A universalidade prevista no número anterior implica, para o Estado, o dever de garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças por ela abrangidas e o de assegurar que essa frequência se efectue em regime de gratuidade da componente educativa.”

A educação básica obrigatória impõe deveres tanto ao Estado, de viabilizar os meios para sua realização, quanto para os pais ou encarregados de educação, que têm o dever de matricular o educando.²²³

Sobre a duração e os objetivos do ensino básico obrigatório, Canotilho e Vital Moreira asseveram que esses parâmetros devem ser definidos de forma a “proporcionar a todos os alunos uma formação de base apropriada ao desenvolvimento da personalidade e às exigências económicas, sociais e culturais de cada época” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 897).

Quanto ao conteúdo essencial para cada nível de educação obrigatória, em 2017 Portugal, em cooperação com a OCDE²²⁴ no âmbito do projeto “Educação 2030”, iniciou a implantação de uma nova estrutura para o ensino, aprendizagem e avaliação, conforme o documento “Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória”, que estabelece as aprendizagens essenciais para cada nível de escolaridade (MARTINS, 2017).

Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 55/2018, conforme dispõe seu artigo 1º, veio estabelecer “o currículo dos ensinos básico e secundário, os princípios orientadores da sua conceção, operacionalização e avaliação das aprendizagens, de modo a garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.”

Ao verificar a evolução histórica dos dados do sistema educacional português, verifica-se que o mesmo tem apresentado progressivas melhorias no acesso e universalização do ensino obrigatório, além da elevação do seu desempenho, nos últimos 20 anos.

Além de caminhar para a universalização do ensino básico obrigatório, Portugal vem corrigindo um dos grandes problemas de seu sistema educacional que consiste no grande índice de evasão escolar.

Conforme análise apresentada pelo *Education at a Glance 2018* da OCDE, em Portugal, os índices de matrícula de alunos entre 3 e 5 anos de idade no ensino pré-primário aumentou para 88% em 2014, com uma meta de acesso universal até 2019. Entre 2005 e 2015,

²²³ A Lei n.º 85/2009, artigo 2.º, n.º 3, dispõe que “a escolaridade obrigatória implica, para o encarregado de educação, o dever de proceder à matrícula do seu educando em escolas da rede pública, da rede particular e cooperativa ou em instituições de educação e ou formação, reconhecidas pelas entidades competentes, determinando para o aluno o dever de frequência”.

²²⁴ Sobre a influência exercida pela OCDE nas políticas educacionais portuguesas, Valter Lemos (2014) assevera que esta organização internacional contribuiu para ampliar o período de escolarização obrigatória e o acesso e democratização do ensino em Portugal, além de direcioná-lo para o fortalecimento de sua vertente técnico-profissional e pressionar pela busca da qualidade, principalmente no acompanhamento dos resultados dos alunos no PISA.

a proporção de jovens com menos de 25 anos de idade que já tinham concluído a escolaridade, saltou de metade para quatro quintos dos jovens, o que representa o maior aumento entre os países da OCDE (OCDE, 2018c).

O problema do abandono escolar ainda persiste. Contudo, a percentagem de jovens de 25-64 anos em Portugal que completaram pelo menos o ensino secundário aumentou de 20% em 1992 para 47% em 2016; sendo que o índice da faixa etária entre 20 e 24 anos, este índice sobe para 78%. Entre 2005 e 2015, a proporção de jovens sob 25 anos de idade que se formou no ensino secundário saltou de 51% para 83%.

Ainda permanecem as significativas disparidades de género nas taxas de conclusão do ensino médio. Cerca de 38% dos homens de 25 a 34 anos não atingiram o ensino médio, em comparação com apenas 23% das mulheres. Esta diferença de 14 pontos percentuais é o maior de todos os países da OCDE e parceiros (a média da OCDE é de 3 pontos percentuais) (LIEBOWITZ *et al.*, 2018).

A Tabela 2 demonstra o número total de alunos matriculados por nível de escolaridade e tipo de instituição de ensino em Portugal, no período letivo de 2015/2016

Tabela 2 - Número de alunos matriculados por nível de escolaridade e tipo de instituição de ensino - 2015/2016.

Nível de educação	Número de estudantes	Número de instituições educativas	Distribuição de alunos através dos níveis (%)	Alunos que frequentam escolas dependentes públicas (%)	Estudantes assistindo-governo privado escolas (%)	Alunos que frequentam cursos privados independentes escolas (%)
Todos	1 664 785		100	79,6	8.9	11.5
Pré-primário	259 850	6 114	15,6	52,9	30.8	16.2
	1 013 397	7 009	60,9	86,8	4.9	8.3
Básico	1º ciclo 408 041		24,5	87,5	2.3	10.2
	2º ciclo 230 842		13,9	86,2	6.8	7.0
	3º ciclo 374 514		22,5	86,4	6.5	7.1
Secundário	391 538	963	23,5	78,7	4.6	16.7

Fonte: Adaptado de PORTUGAL. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2017.

Apesar do progresso recente, Portugal tem uma das maiores quotas de adultos sem ensino secundário superior de todos os países da OCDE, e com uma desigualdade de renda acima da média.

Em 2016, 41% dos estudantes do ensino secundário estavam matriculados no ensino profissional, abaixo da média da OCDE, de 44%, e também abaixo da meta estabelecida pelo governo de atingir 50% até 2020 (LIEBOWITZ *et al.*, 2018).

Os avanços são ressaltados também no relatório “Estado da Educação 2017”, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, que indica os seguintes números:

- a) O analfabetismo que abrangia, nos anos 70, cerca de 25% da população (e 31% entre as mulheres!) está, de acordo com os Censos 2011, em cerca de 5% - o que corresponde à média de outros países da UE;
- b) A educação pré-escolar que, nos anos 70, estava confinada a alguns jardins-de-infância nas principais cidades e abrangia um número tão reduzido de crianças que nem aparecia nas estatísticas, tem evoluído significativamente. Portugal está agora próximo da meta dos 95% das crianças entre os 4 anos e a idade de início da escolaridade a frequentar este nível de educação, meta definida pela UE para 2020;
- c) A taxa real de escolarização entre os jovens de 5 a 14 anos é hoje, em Portugal, de 98%, em linha com a média dos países da OCDE e da UE28. Recordemos ainda que, no ensino secundário, esta subiu de 4,3%, em 1971, para 77,6% em 2017. Entre 2008 e 2017, a taxa real de escolarização no ensino secundário registou uma evolução sempre positiva (mais 15 pp) tendo sido mais significativo o aumento da participação masculina (+18 pp na década), embora mantendo a tendência para uma taxa de escolarização superior entre as mulheres. Também no ensino superior a frequência dos jovens aos 20 anos subiu de 5%, em 1978, para 43% em 2017. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018, p. 7).

Nesse processo de melhoria e desenvolvimento da educação, deve-se considerar ainda a pressão que a União Europeia exerce sobre os Estados membros para que cumpram as metas de crescimento econômico e de criação de emprego (CARDOSO, 2009), principalmente a partir dos diagnósticos apresentados pelo Conselho da UE (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008) sobre abandono precoce (entre 18 e 24 anos de idade), que colocou Portugal em um grupo de risco que não atingiu as metas pré-definidas, considerando a estratégia de crescimento e emprego exposto no documento Europa 2020,²²⁵ que apresentou o objetivo de reduzir a taxa de abandono escolar para menos de 10%, bem como o de aumentar a percentagem de diplomados para pelo menos de 40% (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Nesse contexto, em 12 de maio de 2009 foi criado o “Quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação” – EF 2020, estabelecido para o período 2010-2020, em articulação com as prioridades definidas na estratégia Europa 2020, para o crescimento e emprego. O EF 2020, consiste em um fórum que visa facilitar a cooperação

²²⁵ Conforme texto de apresentação da Europa 2020: “num mundo em mutação, pretendemos que a UE se torne uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. Estas três prioridades, que se reforçam mutuamente, deverão ajudar a UE e os Estados-Membros a atingir níveis elevados de emprego, de produtividade e de coesão social.” (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

vfbdfvc entre os 28 países da UE (UE28), tendo em vista a criação de boas práticas e a melhoria dos sistemas educacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

No que se relaciona à universalização do ensino obrigatório, cabe mencionar as seguintes metas para 2020: a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação deverá ser inferior a 10%; pelo menos 95% das crianças entre 4 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório deverão participar no ensino pré-escolar.

Conforme os dados de 2016, no que concerne a meta de abandono, a média obtida pelos países da UE28 foi de 10,6%, enquanto Portugal alcançou o índice de 12,6%, sendo que o maior problema consiste entre os homens, com taxa de 15,3%. Já com relação a meta de matrícula das crianças no ensino pré-escolar, a média obtida pela UE28 foi de 95,5%, enquanto Portugal obteve o índice de 92,5% (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2017).

3.2.2 Financiamento da gratuidade

Nos termos da Constituição, a agregação do princípio da gratuidade da escolaridade obrigatória com o da liberdade de escolha da escola, viabilizou a construção de um aparato legislativo que prevê o financiamento público tanto para as escolas públicas quanto para as escolas privadas e cooperativas.

É com esse propósito que a Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo, Lei n.º 9/79, veio estabelecer que o Estado deve conceder subsídios e celebrar contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos, e a atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos (art. 6.º, n.º 2, alínea d), e ainda garante aos alunos de qualquer nível ou ramo de ensino que frequentem tais escolas, a igualdade com os alunos do ensino oficial no que se refere a despesas com taxas e matrículas (art. 8.º, n.º 4).

Já o Decreto-Lei nº 35/90, que dispõe sobre a gratuidade do ensino obrigatório, prevê sua abrangência tanto para as escolas públicas quanto para as privadas, que podem receber o financiamento público do ensino obrigatório que ministram. Nas considerações iniciais deste Decreto-Lei, encontra-se a seguinte afirmação “alarga-se aos estabelecimentos dependentes de instituições públicas, privadas ou cooperativas de educação especial o princípio da gratuidade consagrada para o ensino básico e, por outro lado, reforça-se em todo o sistema o apoio social e escolar aos alunos e às famílias e o apoio médico e alimentar, de modo a promover as condições físicas e ambientais mais favoráveis ao pleno desenvolvimento dos educandos”.

Nessa mesma linha, o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, Decreto-Lei n.º 152/13, sem seu artigo 4º, nº 3, dispõe que “é dever do Estado, no âmbito da política de apoio à família, instituir apoios financeiros destinados a custear as despesas com a educação dos filhos”.

Para reforçar as ações de acesso e permanência no ensino obrigatório, foi criado, pelo Decreto-Lei n.º 55/2009, os apoios no âmbito da acção social escolar, direccionado aos alunos que frequentem a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário em estabelecimentos de ensino públicos, ou particulares e cooperativos em regime de contrato de associação.

Conforme a legislação exposta, em Portugal,

a satisfação do direito social à educação e ao ensino (especialmente pelo financiamento público da escolaridade obrigatória) é devida sem discriminação a todos os cidadãos, com respeito pelas liberdades, fundamentais de educação, designadamente pela escolha da escola, pública ou privada, constitucionalmente garantida. (PINTO, 2008, p. 133).

Contudo, apesar das disposições expressas relativas ao financiamento público que devem ser direccionadas tanto para escolas estatais quanto privadas, no campo doutrinário prevalecem as divergências, e na realidade sua pouca efetividade.

Para Alexandra Leitão, o dever do Estado em reconhecer a possibilidade de escolas privadas, não lhe acarreta o “dever de conceder apoios financeiros às escolas ou às famílias com vista à frequência de escolas particulares ou cooperativas.” (LEITÃO, 2014, p. 123).

Também Canotilho e Vital Moreira (2007), entendem que as ações do Estado para garantir o direito ao ensino, inclusive seu financiamento, devem ser direccionadas prioritariamente para as escolas públicas, em atendimento ao artigo 75.º, nº 1, da Constituição²²⁶, com a possibilidade excepcional, por uma opção e nunca como obrigação de Estado, de serem estendidas às escolas privadas.

Vital Moreira se apresenta como um defensor ferrenho da escola pública e de sua prevalência no sistema de ensino, inclusive no recebimento do financiamento público, e justifica que

Não tem nenhum fundamento a peregrina tese segundo a qual o Estado deve garantir um suposto direito ao ensino privado, suportando financeiramente as escolas privadas ou os candidatos a frequentá-las. Tal como sucede com outros direitos sociais gratuitos, como por exemplo a saúde, o Estado só tem a obrigação de assegurar e sustentar o sistema público para toda a gente, mas não a de assegurar e sustentar

²²⁶ O artigo 75º, nº1, da Constituição de Portugal, assim dispõe: “O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”

cuidados de saúde ou sistemas de segurança social ou escolas do sector privado. (...) O direito ao ensino foi, portanto, concebido como direito à escola pública e não como direito a qualquer ensino e a qualquer escola. (MOREIRA, 2005a).

Em Portugal, o investimento público total com a educação consumiu o valor de 8537,5 milhões de Euros em 2017. A despesa com a educação não superior nos ensinos público e privado, em toda região continental do país, representou 72,9% do total. Os valores incluem as despesas com a educação pré-escolar, ensinos básico e secundário, profissional, públicos e privados, difusão da cultura e ensino da Língua Portuguesa, educação especial, educação e formação de adultos, ação social escolar, complementos educativos e administração e serviços tutelados (PORTUGUAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018).

Mesmo com uma queda nos investimentos no ensino não superior a partir de 2011 (GRÁFICO 2), Portugal continuou a ter bons resultados nas avaliações do PISA, conforme será verificado posteriormente.

Gráfico 2 - Despesa com o ensino não superior - Portugal Continente.



Fonte: PORTUGUAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018, p. 261.

Em 2016 Portugal dedicou 4,9% do seu produto interno bruto (PIB) em educação escolar, que está dentro da média da OCDE, e superior à média dos 28 países europeus (UE28), que é de 4,7% (PORTUGUAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2018). No entanto, apesar dos altos níveis de investimento medidos em comparação com a dimensão global da economia portuguesa, a sua despesa anual por aluno, corrigida para diferenças de poder de compra entre os países, é cerca de 15% abaixo da média da OCDE. No cálculo de gasto anual por estudante, em uma média de todos os níveis, Portugal investe 7 100 USD por aluno/ano, abaixo da média da OCDE, que é de 8 400 USD (OCDE, 2018c).

De acordo com o estudo *Reviews of School Resources: Portugal 2018*, produzido pela OCDE, apesar do compromisso financeiro comparativamente forte com a educação, Portugal poderia melhorar a eficiência e eficácia da forma como utiliza os recursos em educação, pois

tem falhado na análise da eficácia destas despesas. Raramente há correções de curso quando as metas do projeto não são atendidas. Alguns programas persistem e são estendidos nacionalmente, mesmo com a ausência de conhecimento claro sobre o seu impacto ou eficácia. O estudo da OCDE apresentou, entre outras, a recomendação de que Portugal deve aperfeiçoar seu sistema de financiamento da educação, a fim de garantir que as principais prioridades, como a igualdade de oportunidades educacionais, recebam apoio financeiro suficiente de fontes estáveis de fundos nacionais (LIEBOWITZ *et al.*, 2018).

Com relação ao financiamento público direcionada às escolas privadas do ensino básico, Portugal vem assistindo, principalmente após a mudança de governo em 2015, uma redução nos contratos com as escolas privadas e cooperativas, sendo que 2017 registrou-se o menor valor de despesa da década com contratos de associação, que no ano de 2010 chegou ao valor de 237,3 milhões de euros e em 2017 representou apenas 92,6 milhões de euros (PORTUGAL, CNE, 2018, p. 263).

O que se verifica, na prática, é que o cumprimento da legislação que possibilita o financiamento público de escolas privadas depende dos rumos e prioridades estabelecidas nas políticas educacionais por cada governo.

3.2.3 As liberdades na educação

A Constituição portuguesa, em seu artigo 43.º, estabelece a garantia da liberdade de aprender e de ensinar (nº 1); proíbe o Estado programar a educação e a cultura conforme quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (nº 2); impede a instituição de um ensino público confessional (nº 3), e garante o direito de criação de escolas particulares e cooperativas (nº 4).

São direitos que se entrelaçam, pois para se efetivar o direito de escolha e a liberdade de ensino, há que se admitir um sistema educacional plural e consequentemente o direito de criação de escolas. Conforme defende Mário Pinto, “liberdade de aprender e de ensinar, é, pois, liberdade de escola” (PINTO, 1993, p. 766).

Enquanto nas escolas públicas prevalece a regra da não confessionalidade, nas escolas particulares e cooperativas pode haver a opção por esta ou aquela diretriz filosófica, estética, política, ideológica ou religiosa. Ou seja: nas escolas públicas, o Estado deve abster-se de impor

e nas escolas particulares e cooperativas deve abster-se de impedir qualquer orientação confessional (MIRANDA, 2014).²²⁷

Para Canotilho e Vital Moreira a “educação”, deve ser entendida em um sentido mais amplo do que o “ensino”, pois engloba “todo o processo global de socialização e aculturação, na medida em que ele é realizável dentro da família” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 565), devendo-se respeitar as opções e divergências culturais existentes no seio de uma mesma sociedade. Neste sentido, depreende-se que a liberdade de aprender está ainda ao serviço de outras liberdades, em especial à liberdade de consciência (artigo 41.º da CRP) e liberdade de religião.

Ainda em reforço ao princípio de liberdade e da escolha da educação pela família, a CRP atribui aos pais o direito e o dever de promoverem a educação dos filhos (artigo 36.º, nº 3 e nº 5), com a cooperação do Estado (artigo 67.º, nº 2, alínea c), que deve garantir o direito ao planeamento familiar (artigo 67.º, nº 2, alínea d), o que revela uma orientação de atuação do Estado na educação conforme o princípio da subsidiariedade.

Dessa forma, a Constituição portuguesa evidencia que os direitos e deveres dos pais quanto à educação de seus filhos²²⁸ são indissociáveis das garantias de liberdade de consciência e de religião, de criação cultural, de expressão e informação e a liberdade de associação (MIRANDA, 2014, p. 435).

Essa orientação encontra-se presente na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), que consagrou, em seu artigo 54.º, nº 1, que “é reconhecido pelo Estado o valor do ensino particular e cooperativo como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar a educação dos filhos”.

Também no âmbito da União Europeia, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa aprovou a Resolução nº 1904, de 2012, que reafirma o direito à liberdade de escolha na educação.

Em Conferência realizada em 27 de Janeiro de 2015, sobre a “Liberdade de Escolha da Escola na Europa”, representantes de 27 organizações de educação independente debateram a situação da educação nos seus países e acordaram numa declaração conjunta, com os seguintes princípios: “1. A liberdade de escolha é uma pré-condição do direito à educação; 2. O direito à educação inclui o direito de criar escolas com respeito pelos princípios democráticos; 3. O

²²⁷ O Tribunal Constitucional decidiu pela possibilidade de ensino religioso no ensino primário das escolas públicas pelo próprio professor de turma, conforme disposto no Acórdão nº 174/93.

²²⁸ Sobre o poder paternal e a direção da educação dos filhos: arts. 1878º, 1885º e 1886.º e seguintes do Código Civil português

direito à educação inclui o direito dos pais a garantir a educação e ensino dos filhos; 4. A diversidade de respostas é um pilar fundador da democracia” (MELO, 2015, p. 1-2).

Em sintonia com essas orientações e na análise do ordenamento jurídico português, pode-se afirmar que o direito de escolha da escola e o direito à liberdade de ensino estão plenamente reconhecidos em Portugal, e se revelam na junção coerente da garantida da liberdade de aprender e ensinar, com o direito de criação de escolas particulares e cooperativas e, ainda, com a não discriminação no financiamento público das escolas.

Para que se concretizem esses direitos, sobretudo o da escolha do modelo de educação, o Estado, além de estruturar uma rede de estabelecimentos públicos de ensino, deve proporcionar às famílias que desejam optar por outra espécie de escola, os meios necessários para a efetivação desta preferência, com providências que favoreçam a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolar, inclusive o seu custeio, sobretudo para as famílias mais carentes economicamente (MIRANDA; MEDEIROS, 2010).

Com entendimento contrário, para Vital Moreira (2005b) a liberdade de aprender e de ensinar “não se confunde com a liberdade de criação de escolas privadas e com a inerente liberdade da sua orientação, as mesmas encontram-se distintamente consagradas no texto constitucional”.

Também com uma visão crítica, para João Barroso e Sofia Viseu a defesa da liberdade de escolha da escola pelas famílias vem a se constituir em um importante instrumento utilizado para a expansão do ensino privado e criação de um mercado educativo. Entre os argumentos apresentados em oposição à livre escolha, destaca-se o seguinte:

A liberdade de escolha da escola pelos pais reforça a estratificação económica, social e étnica entre as escolas, uma vez que os critérios de escolha utilizados pelos pais de estatuto económico mais elevado se baseiam mais na “qualidade” dos alunos do que na qualidade das aprendizagens e os pais das classes populares, ou de minorias étnicas, não têm informação, tempo e recursos para identificarem as “boas escolas” e, mesmo se tivessem, não tinham condições para porem em prática as suas opções. Ou seja, os comportamentos das famílias não são homogêneos, havendo diferenças claras de estratégias e resultados, conforme o seu estatuto social e proximidade dos valores escolares pelo que em vez de diversificar a oferta o que este tipo de regulação faz é hierarquizá-la. (BARROSO; VISEU, 2006, p. 135-136).

Mas como enfatizam estes mesmos autores, o debate sobre a liberdade de escolha da escola, tem-se dado essencialmente no campo ideológico, muitas vezes com extremismos de ambas as partes (BARROSO; VISEU, 2006).

Aliás, é em razão dessas divergências ideológicas e interpretativas das bases jurídicas que garantem o direito de liberdade de escolha da escola, e o seu respectivo financiamento, que

a sua implementação em Portugal varia no decorrer da história, alternando períodos de tímidos avanços com seguidas retrações.

Quanto a liberdade de educação fora do ambiente escolar, ou *homeschooling*, ela é reconhecida e prevista legalmente pelo Decreto-Lei n.º 55/2018, que indica o ensino individual e o ensino doméstico como modalidades educativas, (artigo 8.º, n.º 1, alíneas “b” e “c”). Estas modalidades são regulamentadas pela Portaria n.º 69/2019, que define as regras e procedimentos relativos à matrícula e frequência, bem como o processo de acompanhamento e a certificação das aprendizagens.

Considerando toda esta realidade, no Índice de Liberdade de Educação (*Freedom of Education Index* - FEI), elaborado pela Fundação *Novae Terrae*, em conjunto com o Organização Internacional para os Direitos da Educação e as Liberdades na Educação – OIDEL, entre 136 países analisados, Portugal ocupa a 45ª posição no ranking (OIDEL; FUNDAZIONE NOVAE TERRA, 2016).

3.2.4 Qualidade e equidade

O compromisso com a qualidade e equidade na educação está previsto na Constituição portuguesa, que assegura a todos o direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (artigo 74.º, n.º 1).

O direito à educação compreende, necessariamente, o direito a uma educação de qualidade, como requisito necessário para o desenvolvimento da personalidade dos alunos e preparação para o exercício do trabalho e cidadania (MIRANDA, 2014).

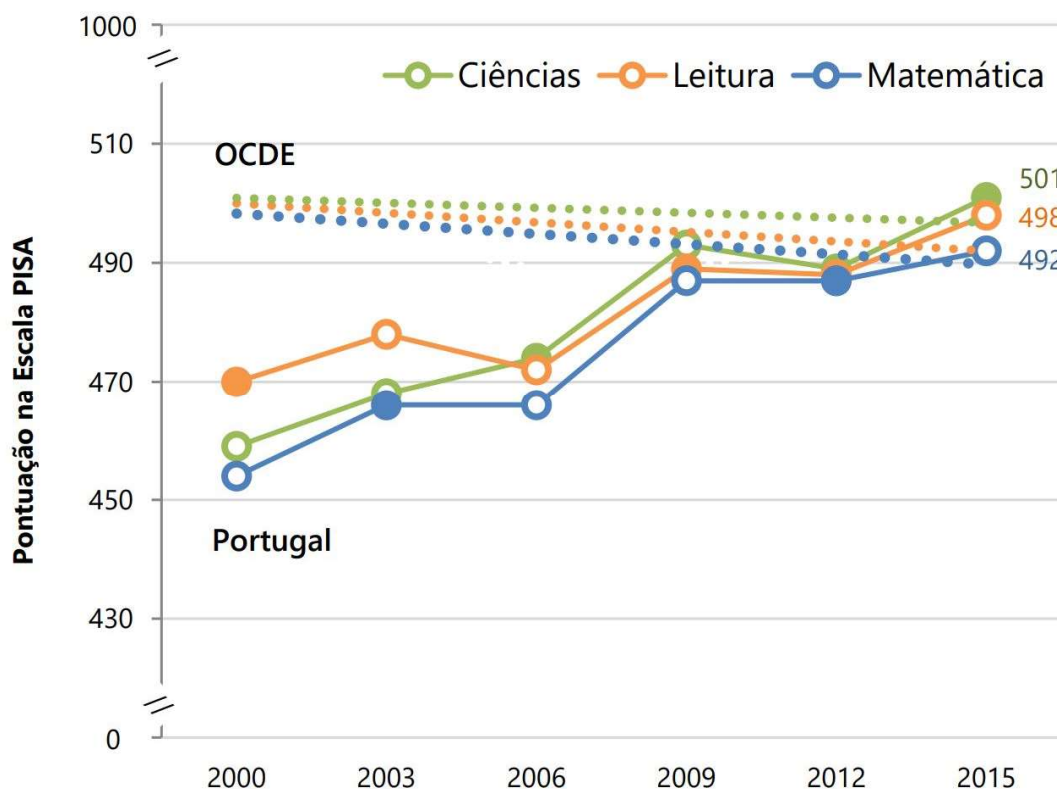
A garantia e verificação da qualidade do ensino é prevista na Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei nº 46/86, no artigo 44º (“c” e “e”) e artigo 55º, nº 2, e realizado conforme o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, criado pela Lei n.º 31/2002, e o Programa de Avaliação Externa das Escolas (PAEE), iniciado em 2006. As funções de avaliação do sistema educativo e das escolas estão acometidas, essencialmente, aos seguintes serviços: Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), a Direcção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência e o Instituto de Avaliação Educativa, I.P. (IAVE).

Para completar o ensino secundário geral, os estudantes em Portugal devem realizar os exames finais nacionais. Além dos exames secundários superiores, há exames nacionais no final do ensino básico (9º ano), em português e matemática. Existem também avaliações nacionais de educação básica (provas de aferição), realizadas no meio de cada ciclo, ou seja 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

A realização de exames nacionais e instituição de *rankings* entre as escolas também constitui objeto de polémica e questionamentos. Contudo, o uso dos *rankings* continua a ser uma importante ferramenta utilizada pelos pais no processo de escolha da escola de seus filhos.²²⁹

Ao verificar o desempenho de Portugal nas avaliações do PISA, verifica-se que o país tem apresentado uma melhoria do seu desempenho a cada avaliação (GRÁFICO 3). Na edição do PISA de 2015, o desempenho médio dos estudantes portugueses foi, pela primeira vez, acima da média da OCDE. A pontuação média da escala dos alunos aumentou de 474 em 2006 para 501 em 2015. Nenhum outro país da OECD fez progressos semelhantes no período (OCDE, 2018c).

Gráfico 3 - Evolução das pontuações médias nos domínios do PISA em Portugal face às médias da OCDE.



Fonte: MARÔCO, 2016, p. 9.

²²⁹ As avaliações e rankings escolares em Portugal, “não nos permitem, com segurança, afirmar que as escolas com mais altas classificações são melhores do que outras com classificações menos altas. Para tanto, é preciso obter e cruzar, com rigor e método, muitas outras informações, algumas que já existem (origem socioeconómica dos alunos, taxas de retenção), outras que nem por isso (avaliação dos professores, pelo menos no Estado). Os rankings não devem ser, e não são, um fim em si mesmo, mas são um indicador que importa compreender e valorizar” (OLIVEIRA, 2018). Para Maria João Marques, a transparência do sistema e disponibilização dos dados para a orientação da escolha da escola pelos pais, são os principais objetivos das avaliações e rankings (MARQUES, 2018).

No que se refere ao “Quadro estratégico para a cooperação europeia nas áreas da educação e formação” (EF 2020), quanto à qualidade foi estabelecida a seguinte meta: a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências deverá ser inferior a 15%. Também na verificação do cumprimento desta meta, Portugal tem apresentado progressos, conforme os índices apresentados de 2016: Leitura: Portugal, 17,2%; UE28, 19,7%; Matemática: Portugal, 23,8%; UE28, 22,2%; Ciências: Portugal, 17,4%; UE28, 20,6%.

Apesar desse contínuo progresso, Portugal enfrenta ainda desafios significativos no sentido de que seja efetivado um sistema educacional de excelência e equitativo. Diferenças importantes entre estudantes persistem nos resultados para alunos com histórico insuficiente, incluindo alunos de famílias de baixa renda, famílias com baixos níveis de escolaridade dos pais, estudantes imigrantes e outros. Conforme visto, Portugal ainda se depara com uma significativa percentagem da população de 25-64 anos que não completaram pelo menos o ensino secundário (LIEBOWITZ *et al.*, 2018).

Além dos altos índices de evasão, os números de estudantes que repetem o ano também são altas. Em Portugal, em 2016, cerca de 34% dos alunos de 15 anos repetiram um ano letivo pelo menos uma vez, quase 3 vezes mais que a média da OCDE, de 12%. As taxas de repetição variam entre os níveis de educação e regiões. A repetição geralmente começa cedo na educação dos alunos; em 2016, alcançou 9% de estudantes do 2º ano, primeiro ano em que a repetição do ano é permitida, e chegou ao índice de 15,7% no secundário superior. As lacunas persistem com base nos históricos dos alunos, nas escolas que frequentam e nas regiões que eles vivem. As chances de um estudante em desvantagem socioeconômica ser de baixo desempenho na avaliação do PISA, são sete vezes maiores do que as chances de um estudante favorecido, um dos maiores índices entre os países participantes do PISA (LIEBOWITZ *et al.*, 2018).

Esta divisão de alunos conforme o perfil socioeconômico, faz com que Portugal apareça entre os dez países onde o ensino privado é mais elitista, em mais de 50 países da OCDE, conforme os dados do relatório *Balancing School Choice and Equity*, sobre a liberdade de escolha em educação (OCDE, 2019).

3.3 A garantia da pluralidade no sistema educativo português

Em Portugal persiste um intenso debate sobre a participação dos setores público e privado na composição do sistema educacional, que revela o enfrentamento de posições

antagônicas sobre a interpretação e aplicação da legislação educacional e o papel que deve ser reservado a cada um destes.

Este debate tem-se intensificado por toda a Europa, com uma crescente produção científica direcionada ao aumento da participação do setor privado nos sistemas educacionais, que recebem atenção de várias áreas de investigação, como economia, sociologia e políticas públicas (VISEU, 2014).

No presente caso, o interesse consiste em uma análise jurídica, que deve ser feita a partir da legislação específica sobre o tema, para, posteriormente, apresentar as divergências de entendimento.

A Lei e Bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei nº 9/79), ao reconhecer que as atividades realizadas pelas escolas públicas, particulares e cooperativas, enquadradas no âmbito do sistema nacional de educação, são de interesse público, colocou todos estes estabelecimentos no mesmo patamar, proibindo a discriminação da escola privada, inclusive quanto ao seu financiamento.²³⁰ Já a Lei de Liberdade de Ensino (Lei nº 65/79), proíbe as discriminações no apoio por parte do Estado às escolas particulares.²³¹

Ainda nessa linha, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), ao tratar da articulação com a rede escolar, dispõe que os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objetivos do sistema educativo são considerados parte integrante da rede escolar (art. 55.º, n.º 1); e, ainda, que no alargamento ou no ajustamento da rede, o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos, numa perspetiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade (art. 55.º, n.º 2). Essa Lei ainda permite expressamente a inserção das escolas do ensino particular na rede escolar (art. 58.º).

Essa orientação pela articulação entre as escolas públicas e privadas que integram a rede escolar, foi novamente reforçada no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (Decreto-

²³⁰ Conforme Lei nº 9/79, de 19 de Março: “Art. 1.º. [...] 2 - Ao Estado incumbe criar condições que possibilitem o acesso de todos à educação e à cultura e que permitam igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino”. E ainda, no art. 6.º estabelece que o Estado “apoia e coordena o ensino nas escolas particulares e cooperativas” (nº 1), tendo como atribuição assegurar “do normal funcionamento das escolas particulares e cooperativas” (nº 2; al. “a”), e também “conceder subsídios e celebrar contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e a atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos. (nº 2, “d”).

²³¹ A Lei nº 65/79, em seu artigo 2.º, “i” afirma que “A liberdade de ensino exerce-se nos termos da Constituição e da lei e traduz-se designadamente por: [...] ausência de qualquer tipo de discriminação ideológica ou política na autorização, financiamento ou apoio ou parte do Estado às escolas particulares e cooperativas [...]”.

Lei n.º 152/13), que manifestou a necessidade de avançar na integração da rede de oferta pública de educação, com articulação de toda a rede de ensino, para, conforme exposto em seu preâmbulo “melhor atender às necessidades dos alunos, a otimizar o investimento público e aproveitar as capacidades instaladas, não constituindo prioridade do Estado a construção de equipamentos escolares nas zonas onde existe oferta”.

Aliás este pensamento já se encontrava no Parecer nº 4/79 da Comissão Constitucional:

Poderá o Estado, a curto e a médio prazo, dada a escassez de recursos, deixar de criar escolas públicas em localidades já servidas por escolas particulares; em contrapartida, o menor dispêndio que representam os subsídios (comparados com a totalidade do custo de instalação e funcionamento) poderão, exactamente, permitir ao Estado dispor de meios para mais depressa intervir noutras localidades ainda desprovidas de quaisquer escolas. (COMISSÃO CONSTITUCIONAL, 1979, p. 250)

Pelo exposto, verifica-se que a legislação portuguesa atende as recomendações do Parlamento Europeu, contidas na Resolução nº 1904, de 2012, sobre o direito à liberdade de escolha na educação, que orienta os Estados membros a reconhecerem claramente na lei: o direito de estabelecer e administrar escolas particulares, pelo menos no nível primário e secundário; a possibilidade de que essas escolas façam parte do sistema nacional de educação; a possibilidade de os seus alunos obterem as mesmas qualificações que as obtidas após a conclusão bem sucedida de estudos em escolas públicas (PARLIAMENTARY ASSEMBLY, 2012).

Sob o ponto de vista legal, o sistema educacional português, pode ser considerado plural, com integração de complementariedade entre as escolas públicas e privadas, e com condições, inclusive financeiras, para o exercício de liberdade de escolha pelas famílias.

Conforme aponta Abílio Morgado (2017), em uma rede de educação plural e de livre escolha, as famílias podem escolher entre diferentes projetos educacionais, com garantia da gratuidade. A pluralidade desta rede é garantida pela existência de projetos de escolas públicas e privadas que enriquecem o sistema; e com a possibilidade de se criar diversas lógicas de organização, como escolas de autarquias locais, escolas de entidades empresariais, escolas concessionadas, escolas geridas por professores e escolas geridas por associações de pais.

Nesse sentido, Jorge Miranda ensina:

O pluralismo próprio ao Estado democrático, é um pluralismo interno nas escolas públicas e um externo nas escolas não-públicas; interno naquelas, por, na mesma escola, coexistirem diferentes perspectivas doutrinárias e confessionais dos professores, externo nas segundas, porque a diversidade de orientações de escola para escola traduz o pluralismo geral do sistema. O pluralismo democrático, consagrado na constituição de 1976, requer o pluralismo das escolas e dos projetos educativos, e este a liberdade

de cada escola ter como professores aqueles, e somente aqueles, que com esse projeto se conformam. O direito de criação de escolas diferentes das estatais (artigo 43. 4º) envolve esse direito e o correspondente dever de integração dos que nela são chamados a ensinar. (MIRANDA *apud* CRUZ, 2017, p. 503).

Vieira Andrade também afirma que a Constituição portuguesa adota um modelo pluralista de educação, que não reduz o ensino privado apenas a um caráter supletivo do ensino público, mas que o reconhece o “como exercício de um direito fundamental, na dupla dimensão substancial (liberdade de ensino) e organizativa (direito de criação das escolas).” (ANDRADE, 2006, p. 20).

No entendimento preciso de Pedro Gonçalves, o direito português acolheu um modelo pluralista de ensino, o que resulta em “uma repartição do sistema de ensino em duas esferas: a do ensino público, *responsabilidade pública e tarefa necessária do Estado*, a do ensino privado, *direito fundamental e tarefa da Sociedade*,” são subsistemas que se integram em um único sistema educativo, o que resulta o dever de garantir um princípio de paridade, de equiparação ou de equivalência substancial entre o ensino público e o ensino privado (GONÇALVES, 2005, p. 498).

Dessa forma prevalece na previsão legal do sistema de ensino português uma relação de complementariedade, onde os sistemas de ensino público e privado devem se integrar na oferta da educação obrigatória e gratuita, em que se garante ao cidadão a livre escolha de frequentar a escola pública, particular ou cooperativa (MIRANDA, 2014).

Com entendimento contrário, Canotilho e Vital Moreira refutam a ideia de integração e equiparação entre instituições públicas e privadas em uma rede unificada de estabelecimentos de ensino, em que se deve reconhecer todos os estabelecimentos como uma dimensão pública, pois poderia implicar na “neutralização do imperativo constitucional de criação de rede de estabelecimentos públicos de ensino para toda a gente” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 908), pois carece de fundamento constitucional a existência de um “dever jurídico do estado garantir um hipotético princípio de equiparação entre o ensino público e o ensino privado” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 904).

Para Vital Moreira, diante da dicotomia entre o ensino público e o ensino particular, há que se considerar uma proeminência do primeiro face ao segundo, pois se trata de “um direito de todos e uma obrigação do Estado, enquanto a escola privada constitui uma liberdade dos interessados, que o Estado deve respeitar e que pode ou não apoiar, desde que não prejudique as suas obrigações em relação à escola pública” (MOREIRA, 2005a).

A partir de sua interpretação da Constituição portuguesa, Vital Moreira entende que a obrigação do Estado na estruturação do sistema educacional consiste em criar e administrar uma rede pública de ensino que cubra as necessidades da população, devendo até respeitar a criação de escolas privadas, mas sem o dever de apoiá-las, e justifica que “as escolas públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público (como todos os serviços públicos, aliás), enquanto as escolas privadas podem estar, e estão em geral, subordinadas aos interesses particulares, sejam económicos sejam ideológicos”(MOREIRA, 2001).

Mas o argumento ideológico também pode ser utilizado para contestar tal posicionamento que, conforme Mário Pinto (2018), surge como fruto de uma visão política estatizante do interesse público, que pretende legitimar o monopólio do Estado na satisfação dos direitos sociais.

A escola privada, além de realizar uma atividade de interesse público, deve ser reconhecida, por antonomásia, a escola verdadeiramente livre, a expressão de liberdades fundamentais dos cidadãos, digna de apoio público (PINTO, 1993; ADRAÇÃO, 1995). Considerando que a criação de escolas privadas consiste em um instrumento de garantia dos direitos fundamentais, da liberdade de aprender, Mário Pinto acusa que o financiamento exclusivo da escola estatal vem impedir o exercício dessa liberdade e o direito de escolha do modelo de educação, e, ainda, por consequência, o princípio da igualdade de oportunidades e não discriminação, pois as famílias, mesmo desejando aderir a um projeto pedagógico de uma escola privada que lhe contemple “não podem fazer, porque não têm recursos económicos para pagar as propinas e, por falta de apoio do Estado ao ensino privado, são assim forçados a frequentar uma escola estatal” (PINTO, 2008, p. 45).

Jorge Carvalhal (2001), também com fundamento na Carta portuguesa, argumenta que, coexistindo o ensino público e o ensino particular e cooperativo, a Constituição impõe ao Estado que sejam asseguradas “as condições de harmonização dessa coexistência, garantindo aos cidadãos a efectiva fruição da liberdade e da igualdade no exercício do direito de escolha da escola ou via educativa”.

João Alvarenga (2007), ao defender a liberdade de escolha de escola, argumenta que “o problema não é os privados poderem escolher os alunos. O problema é os alunos não poderem escolher os privados!”.

Já Manuel Braga Cruz assevera que o ordenamento jurídico português vai além da mera liberdade de criação de estabelecimentos, mas também prevê a liberdade de concorrência leal no sistema de ensino, o que só se torna possível com a criação de condições de igualdade, e liberdade de escolha por parte das famílias, e sua ausência, além de afrontar as bases legais,

também consiste em um problema de justiça social, e observa que a “disparidade de condições, além de injusta, é também insustentável pois poderá provocar a prazo a impossibilidade de sobrevivência da iniciativa privada e social no domínio da educação” (CRUZ, 2017, p. 507).

De fato, as bases jurídicas do sistema educacional português contemplam a pluralidade e a integração complementar entre as escolas públicas e privadas, com previsão, inclusive, de financiamento público das escolas privadas. As diretrizes legislativas estruturam o sistema de ensino português em um modelo de pluralidade, com equilíbrio entre modelos extremos de uma concepção exclusivamente "estatizante" ou "mercantilista", pois procura realizar a integração entre a oferta educativa proporcionada tanto pelas escolas públicas quanto pelas escolas privadas, em que o conjunto formado por ambas deve integrar a “rede de oferta pública de ensino”.

Contudo, conforme será visto mais adiante, a aplicação dessa diretriz, principalmente no que concerne à utilização dos contratos de associação, enfrenta divergências interpretativas que consistem, essencialmente, no entendimento de que, a partir de uma análise da Constituição portuguesa, o direito de criação de escolas particulares ou cooperativas não impõe ao Estado o dever de apoiá-las financeiramente; ao contrário, o direito à educação deve ser realizado no âmbito do serviço público de educação e, portanto, no âmbito das escolas públicas. Apenas como faculdade e nunca como dever, é que o Estado poderia estender algumas dessas obrigações públicas às escolas particulares (CANOTILHO, MOREIRA, 2007; LEITÃO, 2014).

3.4 A natureza dos serviços de educação

Conforme já exposto, o Estado possui o dever de efetivar o direito à educação em sua integralidade, o que representa estruturar um sistema educacional acessível, plural, de qualidade e não discriminatório. Dessa forma, apesar das divergências expostas, os sistemas de ensino que garantem a liberdade de criação de escolas privadas, como é o caso de Portugal, devem ser compostos por todas as escolas reconhecidas, independentemente da natureza pública ou privada (MIRANDA, 2014).

Contudo, as discordâncias também se estendem sobre a definição relativa à natureza dos serviços de educação quando prestados por particulares ou pelo Estado, principalmente a partir das transformações mais recentes sobre a atuação do Estado, que refletem também nas definições sobre serviço público.

Um exemplo mais evidente das transformações políticas e econômicas que vem influenciando na alteração desses conceitos encontra-se na União Europeia, que busca um

modelo de conjugação entre a noção tradicional de serviço público, de raiz francesa, e a ideia anglo-saxônica de *public utilities*, tendo em vista os objetivos de integração e a construção de um mercado comum entre os seus países membros.

Estabelecer convergências e definições no contexto da União Europeia não é uma tarefa fácil, devido à necessidade de acomodar os diferentes interesses dos seus membros, como é o caso da constante busca para harmonização de uma nova concepção de serviços públicos.

Na busca de consensos sobre este tema, João Silva leciona que

sob influências diversas, o direito comunitário reflecte a tensão entre princípios contraditórios: os princípios pró-concorrência de matriz anglo-saxónica e os valores de solidariedade social subjacentes à teoria francesa dos serviços públicos. Neste processo de tensão entre o direito da concorrência e serviço público, tem-se assistido a um caminho progressivo ‘da edificação do mercado para a cidadania’. (SILVA, 2008, p. 218).

Nesse contexto de diversidades, percebe-se que os serviços de educação tendem a ser compreendidos como serviços públicos nas legislações de países onde a noção tradicional de serviço público recebeu fortes influências do direito administrativo francês, que formulou as primeiras concepções de serviço público em um sentido bastante amplo, baseando-se nos seguintes elementos: atividades assumidas por uma coletividade pública, ou seja, prestadas pelo Estado (elemento subjetivo ou orgânico) e com o objetivo de satisfazer uma necessidade de interesse geral (elemento objetivo ou material).

Como exemplo, na Espanha predomina o entendimento de que a prestação educacional é um serviço público, independente da natureza do prestador, que pode ser público ou privado, conforme disposto no art. 108, 4º, de sua Lei Orgânica da Educação (Lei nº 2/2006): “*La prestación del servicio público de la educación se realizará, através de los centros públicos y privados concertados*”, entendimento que foi confirmado pelo Tribunal Supremo espanhol.²³²

Também na Itália, a Lei da Paridade Escolar (Lei nº 62/2000) estabelece que as escolas paritárias²³³ “desenvolvem um serviço público”, apesar da própria Lei afirmar com clareza que o ensino ofertado pelas escolas paritárias privadas possui a natureza privada.

Contudo, até mesmo nestes países, uma parte da doutrina já excluía os serviços de educação dentro da acepção de serviços públicos, inserindo-os na classificação de serviços

²³² Conforme sentenças do Tribunal Supremo de 24 de março de 1997 (RJ 1997, 2447), de 22 de dezembro de 1997 (RJ 1997, 9031), e de 22 de dezembro de 2003 (RJ 2003\9151).

²³³ Escolas particulares que cumprem com os requisitos exigidos pelo governo e recebem uma contribuição financeira do Estado.

impróprios ou virtuais.²³⁴

Conforme Mônica Spezia Justen:

a adoção de uma concepção objetiva de serviço público permitia explicar de modo mais satisfatório, a existência de atividades privadas de interesse geral, sujeitas à regulamentação e ao controle de organismos públicos. [...] esse fenômeno de serviços públicos impróprios passou a adquirir um papel cada vez mais relevante na doutrina italiana (JUSTEN, 2003, p. 83-84).

Sintetizando as concepções italiana e francesa dessas atividades, Gaspar Ortiz (2003) enumera as seguintes características que definem o serviço público impróprio ou virtual: *i*) são essencialmente atividades privadas; *ii*) revestem-se de interesse geral para toda a comunidade; *iii*) são destinadas ao público em geral; *iv*) ocorrem por autorização, e não concessão ou permissão; e *v*) são submetidas a um regime jurídico especial de regulamentação.

Gaspar Ortiz (2003) ressalta ainda a importância de se diferenciar as atividades regulamentadas dos serviços públicos prestados pelos particulares, principalmente por possuírem regimes jurídicos diferenciados. Em ambas há o dever de prestação, mas enquanto nos serviços públicos a fonte normativa é o contrato de concessão, para as atividades reguladas a fonte é a norma que a qualifica como uma atividade dessa natureza e que será aplicada após o ato de autorização.

Pedro Gonçalves (2005) adverte que, por mais que a prestação do ensino em seu sentido global esteja arraigada ao conceito de “serviço público”, esta vinculação deve ser entendida com o sentido semelhante adotada pela doutrina germânica ao se referir às tarefas públicas, ou como fundamento para enfatizar a relevância ou vocação pública das atividades de educação e do sentido geral, e afirma que as escolas privadas prestam um serviço privado.

No mesmo sentido, Vieira de Andrade, em análise da Constituição portuguesa, afirma que “o ensino nas escolas privadas não é o exercício de uma *atividade pública delegada*, mas de uma *actividade privada* concorrente com o ensino público” (ANDRADE, 2006, p. 19), e desta forma o ensino privado oficializado se constituiu em uma “*actividade privada publicamente regulada*” (ANDRADE, 2006, p. 22).²³⁵

²³⁴ Segundo Mônica Justen: “Esse fenômeno de serviços públicos impróprios passou a adquirir um papel mais relevante na doutrina italiana. Para M. S. Giannini, essa atividade desenvolvida por particulares e sujeita a um regime público especial, foi chamada de ‘serviços de interesse público’ ” (JUSTEN, 2003, p. 84).

²³⁵ De forma divergente Estorninho afirma que mesmo prestada por estabelecimentos privados, a provisão da educação tem caráter público. (ESTORNINHO, 2006. p. 93-94). Da mesma forma, para Bernardo, a educação “é sempre de serviço público que se trata, mesmo quando é levada a cabo por instituições privadas, do ponto de vista jurídico, é sempre pública” (BERNARDO, 2017, p. 528).

Importante destacar que nas transformações recentes do contexto europeu, com a ampliação do mercado e liberalização de serviços, o direito comunitário vem desenvolvendo a noção de Serviços de Interesse Econômico Geral - SIEG, com o objetivo de harmonizar a lógica do mercado com interesses gerais.

Conforme o “Novo Compromisso Europeu face aos Serviços de Interesse Geral”, uma Comunicação onde a Comissão Europeia faz um balanço sobre o compromisso europeu relativo aos Serviços de Interesse Geral (SIG), que estão sujeitos a obrigações de serviços públicos; e aos Serviços de Interesse Econômico Geral (SIEG), que “são prestados contra pagamento, estão subordinados às regras europeias do mercado interno e da concorrência. No entanto, podem ser autorizadas derrogações a estas regras para garantir o respeito do interesse geral” (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Ainda conforme este e outros documentos do Parlamento Europeu, no âmbito do princípio comunitário da subsidiariedade compete aos Estados membros da UE a definição dos SIG e SIEG, podendo a Comissão e o Tribunal de Justiça da União Europeia controlar os casos de erro manifesto, assegurando o interesse comunitário.

As atividades de interesse econômico geral se situam entre os serviços públicos e as atividades econômicas privadas, pois são prestadas pelos particulares por direito próprio, mas sujeitas a um controle rigoroso do Estado, não só para que não agrida o interesse público, o que seria a função do tradicional poder de polícia administrativa, mas também para que contribua para a sua realização, daí a necessidade de uma regulamentação específica. Estas atividades necessitam de regulação para implementar e monitorar a abertura ao mercado (*market building*), garantir o acesso em termos equitativos de todos os operadores às redes de serviços, e para “fazer observar as obrigações de serviço público e os demais direitos dos utentes do serviço público” (MOREIRA, 2009, p. 16).

Seguindo esta orientação, uma publicação do Comitê Sindical Europeu para a Educação, ETUCE (*European Trade Union Committee for Education*) sustenta que na categoria de Serviços de Interesse Geral – SIG, podem ser incluídos os cursos de educação financiados essencialmente por recursos públicos, fornecidos por uma instituição sem fins lucrativos e que servem um objetivo de interesse geral, ao passo que na categoria de Serviços de Interesse Econômico Geral - SIEG estarão os cursos mantidos essencialmente por recursos privados, fornecidos por uma instituição com fins lucrativos, mas incumbidos de uma missão de interesse público especificada pelas autoridades a nível nacional (ETUCE, 2006).

Desta forma, atualmente no contexto da UE a prestação dos serviços de educação prestados pelo setor público podem ser classificados como Serviços de Interesse Geral (SIG),

já quando prestados pelo setor privado inclui-se na categoria dos serviços de interesse econômico geral (SIEG), o que reforça a sua importância para a coesão social e territorial dos Estados-membros, conforme exposto no Tratado de Funcionamento da União Europeia²³⁶ e na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.²³⁷

Acionado para manifestar sobre a configuração dos serviços de educação dentro desta categorização, o Tribunal de Justiça Europeu, em 1993, no Acórdão “Stephan Max” (UNIÃO EUROPEIA, 1993), reconheceu que podem ser consideradas empresas e exercem atividades econômicas, os estabelecimentos que ministram cursos “de ensino superior que procuram realizar um lucro comercial e cujo financiamento é assegurado essencialmente por fundos privados, nomeadamente pelas remunerações pedidas aos estudantes ou aos seus pais”. Contudo, o Tribunal considerou ainda que nos serviços de educação ministrado no âmbito do sistema nacional de educação, mantidos pelo Estado, as eventuais despesas escolares que são pagas pelos usuários para contribuir para o funcionamento do sistema, não constituem remuneração, uma vez que o sistema é financiado essencialmente pelo orçamento público.

Cabe ressaltar ainda que essas classificações indicadas não devem se alterar, mesmo que as escolas privadas recebam recursos públicos ou que escolas estatais recebam recursos privados. Assim, a natureza não se modifica quando o Estado celebra contrato com escolas privadas para provisão da educação pública, pois nesse caso está se adquirindo os serviços que tais escolas oferecem e que são reconhecidos como direito próprio. Nos modelos de parceria apresentados, o Estado se apresenta como um “consumidor dos serviços da escola privada”, o que não desfigura a natureza da atividade privada de interesse público que ela exerce (HUESO, 2012, p. 178).²³⁸

²³⁶ Tratado de Funcionamento da União Europeia, art. 14º: “Sem prejuízo do disposto no artigo 4º do Tratado da União Europeia e nos artigos 93º, 106º e 107º do presente Tratado, e atendendo à posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respectivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem esses princípios e definem essas condições, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para, na observância dos Tratados, prestar, mandar executar e financiar esses serviços.”

²³⁷ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, art. 36º: “A União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União.”

²³⁸ De forma divergente, o Supremo Tribunal espanhol decidiu em 24 de março de 1997 (RJ 1997, 2447) que o ensino concertado, realizado pelas escolas privadas em parceria com o Estado, deve ser considerado um serviço público, cuja qualificação se baseia na extensão a essas escolas dos aspectos de um regime jurídico próximo do que é característico das escolas públicos, impondo àquelas obrigações específicas de natureza clara juridico-pública, acrescentando que essa caracterização da educação concertada como serviço público, transfere a sua

Os contratos que visam criar vagas na rede pública de educação em escolas privadas remetem para um esquema de “mera privatização funcional” ou terceirização, pois consiste na substituição da realização direta do serviço que seria da administração pública por um serviço privado, mas sem lhe transferir a titularidade (GONÇALVES, 2005, p. 502-503).

Paulo Adragão (1995), embasado em doutrina alemã, também afirma que a forma de financiamento da escola privada, seja por recursos públicos ou privados, não altera sua característica jurídico-privada nem a natureza dos seus serviços.

3.5 Governança e regulação da educação

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86) estabelece que o sistema educativo português se desenvolve “por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas” (art. 1.º, n.º 3), cabendo a sua coordenação política a “um ministério especialmente vocacionado para o efeito” (art. 1.º, n.º 5), que atualmente consiste no Ministério da Educação e Ciência. Já, nos seus princípios organizativos, dispõe que o sistema deve se organizar de forma a “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (art. 3.º, alínea g), e “a contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias” (art. 3.º, alínea l). No capítulo relativo à administração do sistema educativo, a lei apresenta mais orientações com relação à descentralização e participação no sistema educativo (arts. 43.º a 46.º).

Percebe-se assim que a LBSE, ao mesmo tempo que direciona toda a coordenação do sistema educativo para a administração central, também enaltece a importância da sua descentralização. Contudo, nos anos que se seguiram, em razão da sua tradição hierárquica e

propriedade para a Administração e, consequentemente, a responsabilidade pela sua provisão adequada. Em outra sentença desse Supremo Tribunal, de 22 de dezembro de 1997 (RJ 1997, 9031), entendeu-se que a educação é um serviço público essencial que, embora possa ser exercido por entidades privadas, não o priva desse caráter e, portanto, as escolas que o fornecem não agem com absoluta liberdade, mas se sujeitam de maneira especial aos regulamentos autônomos com os quais haja tratamento unitário da educação, sejam gerenciados direta ou indiretamente.

burocrática, a organização do sistema educativo português permaneceu sob forte concentração no governo central.

Somente no final do século XX, principalmente com a elevação do princípio da subsidiariedade no texto constitucional, e o reforço pela orientação de autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (art. 6º, nº 1, CRP), é que passaram a ser instituídas iniciativas de descentralização da administração educacional, com as autoridades centrais promovendo a delegação de financiamento e gestão de responsabilidades para níveis subnacionais de governança (PINHAL, 2017).²³⁹

Na busca da racionalização do sistema foram instituídos, por meio de agregação das escolas, foram criados os agrupamentos escolares, mas ainda sob uma lógica burocrática e de integração vertical (ALMEIDA, 2017).

Governos sucessivos assumiram o discurso da descentralização, com a reorganização do sistema educativo e transferência de competências para os municípios, mas ainda com a manutenção do controle e reserva de algumas competências no governo central.²⁴⁰

A partir de 2008, com a aprovação do regime de autonomia, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008), a autonomia foi reforçada e os contratos de autonomia qualificados como importantes instrumentos para a sua efetivação, contribuindo para uma maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas. Os contratos se expandiram por todo o território, principalmente após 2011, por recomendação do Memorando de Entendimento (*Troika*). Contudo o Tribunal de Contas, em auditoria realizada sobre os contratos de autonomia, detectou falhas no cumprimento e monitoramento das metas estabelecidas.²⁴¹

Em 2015 o governo selecionou um conjunto de municípios que, por meio de contratos interadministrativos de delegação, que receberam diversas competências governamentais

²³⁹ Como medida legislativa de destaque desse período, cabe mencionar o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos, posteriormente alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril.

²⁴⁰ Não contemplando por inteiro o disposto na Carta Europeia da Autonomia Local, subscrita por Portugal, de que as atribuições e competências de cada nível de administração sejam plenas e exclusivas (art.º 4º, nº 4).

²⁴¹ Em relatório elaborado pelo Tribunal de Contas (TdC), o cumprimento e eficiência dos contratos de autonomia foram questionados. As escolas que assinaram contratos de autonomia com o Governo comprometeram-se com metas de redução do abandono escolar e melhoria dos resultados dos seus alunos, em troca de maior independência. O exame a uma amostra de 30 contratos de autonomia evidenciou que o cumprimento dos objetivos operacionais foi limitado, não chegando a 40%, e que apresentavam deficiências e insuficiências, nomeadamente, incorreta formulação, impossibilidade de medição (através de metas, indicadores e valores de partida apropriados) e inexistência de revisão que, no seu conjunto, fragilizam, pela sua inutilidade e inadequação, os contratos de autonomia” (PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS, 2019).

associadas ao sistema escolar, referentes à gestão administrativa, financeira e pedagógica, conforme previsto no Decreto Lei nº 30/2015.

A par dos esforços de descentralização que atribuem poderes e responsabilidades a todos os níveis de governos, no que se refere à descentralização a nível escolar, Portugal também passou a empreender esforços para promover a autonomia das escolas. Em 2017, foi lançado um projeto piloto de autonomia curricular e flexibilidade em 235 escolas, que além de uma margem de liberdade para construção de novos temas, também receberam autorização para organizar o calendário escolar de forma inovadora.

Um maior impulso foi dado com a aprovação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, Lei n.º 50/2018. Como consequência dessa nova diretriz, o Decreto-Lei n.º 21/2019, veio concretizar o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação, com previsão para que as autarquias assumam diversas responsabilidades.

Dessa forma a organização da educação em Portugal caminha para uma configuração em que Ministério da Educação, no âmbito nacional, se mantenha como principal coordenador do sistema educativo, embora procedimentalmente passe a conceder mais poderes aos outros níveis (BARROSO, 2018).

Sobre esse processo de descentralização, a OCDE apontou em relatório que Portugal deve ainda adotar uma estratégia abrangente para uma governança eficaz e enfrentar o desafio de mudar sua abordagem legalista atual para uma abordagem mais sistêmica com foco em processos e cultura de governança (LIEBOWITZ *et al.*, 2018).

Cabe destacar que, por meio de estudos e relatórios como este, a OCDE tem exercido uma importante influência na definição das políticas públicas educacionais portuguesas, principalmente nos aspectos da otimização da aplicação dos recursos financeiros e no aperfeiçoamento da governança; bem como na construção dos processos de regulação, avaliação e respectivas definições de parâmetros de qualidade da educação, conforme as diretrizes adotadas pelo PISA (LE MOS, 2014; CARVALHO, 2009; COSTA, 2010).

Ainda no aspecto de ascendência externa, e com significativo impacto no processo de regulação da educação, cabe destacar o papel exercido pela União Europeia na regulação transnacional das políticas educacionais de seus membros. Como consequência do seu processo de europeização, Portugal passou a aderir a projetos e metas comuns estabelecidas para a educação, que incidiram em reformas e ajustes estruturais necessários para que o sistema de ensino português pudesse responder aos desafios da integração e da construção do mercado

comum europeu, com a melhoria dos índices educacionais e da qualificação dos recursos humanos (ANTUNES, 2004).

Diante desse contexto, João Barroso apresenta um diagnóstico sobre o modelo de regulação da educação em Portugal que, ao mesmo tempo, “visa o ‘controlo de resultados’ no âmbito transnacional, o ‘controlo de procedimentos’ no âmbito nacional, a ‘autonomia administrativa’ no âmbito municipal e a ‘autonomia pedagógica’ no âmbito da escola” (BARROSO, 2018, p. 1092).

Para esse autor, como consequência desse conjunto de regulações surge um modelo de multirregulação, de formação complexa, com diversas finalidades, e que pode variar conforme a correlação de forças que se estabelece entre os vários níveis de regulação.

Essa situação descrita configura um modelo híbrido de regulação, com dimensões emergentes de regulação pós-burocrática e de regulação neoburocrática, sobrepostas a formas tradicionais de regulação burocrática e regulação burocrático-profissional.

No primeiro caso, a regulação pós-burocrática caracteriza-se, sobretudo, pelo facto de não se basear, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas, simultaneamente, como formas de coordenação e fonte de valores. A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados.

No segundo caso, na regulação neoburocrática a alteração das formas de governo é orientada para melhorar o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da complexidade e diversidade do sistema. Isso significa que é preciso mudar qualquer coisa (os aspetos morfológicos) para preservar a essência do poder e da autoridade do Estado e dos seus sistemas de controlo. Muitas vezes, as transformações da gestão justificadas pelo “*new public management*” não passam de uma “modernização cosmética” da administração pública ao serviço dos mesmos fins e do mesmo modelo de funcionamento. (BARROSO, 2018, p. 1093-1094).

Nesse processo de transversalidade das regulações pode-se identificar a coexistência de diferentes modalidades de regulação, tanto no que consiste ao nível onde se exerce (transnacional, nacional, municipal, escola); quanto no que tange às suas finalidades (controle de resultados e de procedimentos; autonomia administrativa, financeira e pedagógica); e, ainda, no que se refere à sua forma (burocrática, pós-burocrática, neoburocrática). Essa constatação demonstra que existe sempre uma tensão entre diversas variáveis e que a “regulação é sempre compósita, com índices de preponderância diferente, em função das políticas e das dinâmicas existentes em cada situação e em cada momento” (BARROSO, 2018, p. 1093-1094).

CAPÍTULO IV

O COMPROMISSO COM O DIREITO À EDUCAÇÃO E A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL

4.1 O compromisso jurídico com o direito à educação

Assim como a experiência portuguesa com a Constituição de 1976, a Constituição brasileira de 1988 surge, após a experiência de ditadura militar de mais de 20 anos, como um documento de elevação dos valores da democracia e da cidadania, o que ocasionou uma maior atenção aos direitos e às garantias fundamentais, expressão que abrange os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos de nacionalidade e os direitos políticos (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

Durante sua elaboração, a Constituição de 1988 se inspirou no direito constitucional português, em especial na Carta portuguesa de 1976. Em um aspecto geral, assim como o modelo lusitano, a brasileira é analítica²⁴² e se apresenta como dirigente²⁴³. Quanto ao seu conteúdo, também optou por um texto abrangente e detalhista, principalmente no que se refere à ordem econômica e social, incorporando, como o modelo português, numerosas disposições programáticas. Da mesma forma, acentuou os direitos fundamentais e atribuiu-lhes aplicação imediata (TAVARES, 2018).

Conforme ensina Flávia Piovesan, a Carta de 1988 inova ao alargar a dimensão dos direitos e garantias, incluindo no catálogo de direitos fundamentais não apenas os direitos civis e políticos, mas também os sociais, tornando-se a primeira Constituição brasileira a inserir na declaração de direitos, os direitos sociais. Nesse sentido, além de consolidar a extensão de titularidade de direitos e indicar a existência de novos sujeitos de direitos, “também consolida o aumento da quantidade de bens merecedores de tutela, por meio da ampliação de direitos sociais, econômicos e culturais” (PIOVESAN, 2013, p. 91).

²⁴² Uma vez que é de conteúdo extenso e contempla todos os assuntos entendidos como relevantes à formação, à destinação e ao funcionamento do Estado (MORAES, 2003, p. 32).

²⁴³ Não se pretende adentrar na densa discussão sobre o problema de definição dos limites de uma Constituição dirigente (a respeito, ver: CANOTILHO, 1998). Adota-se aqui o posicionamento no sentido de que as Constituições, embora não todas e não da mesma forma, cumprem também o que se pode designar de função dirigente (ou impositiva), mediante o estabelecimento de programas, fins e tarefas que (em alguma medida) vinculam os poderes constituídos (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

A partir da atual Constituição, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto em seu artigo 3º, que consistem em construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Assim, a garantia de um conjunto de direitos sociais surge como medida essencial para a implementação desses principais objetivos republicanos, com reconhecido destaque para o direito à educação, que integra o rol de direitos fundamentais de natureza social, descrito no artigo 6º da Constituição. Essas garantias são ainda reforçadas pelos direitos sediados em tratados internacionais²⁴⁴ de direitos humanos recepcionados pelo Brasil, o que faz com que eles, consequentemente, integrem o ordenamento jurídico nacional, podendo ser considerados materialmente constitucionais, conforme dispõe o § 2º do art. 5º da Constituição brasileira, ou admitidos como material e formalmente constitucionais, equiparando-se às emendas constitucionais, conforme o § 3º do mesmo artigo.²⁴⁵

De qualquer forma, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou a tese da suprallegalidade para os tratados internacionais sobre direitos humanos não incorporados segundo os termos do §3º, do art. 5º da CRFB, o que significa que esses devem ser considerados hierarquicamente superiores às leis ordinárias, colocando-se abaixo somente da Constituição²⁴⁶, como é o caso do PIDESC, que possui especial importância para o direito à educação.²⁴⁷

²⁴⁴ Observe-se que a Constituição brasileira se refere apenas aos tratados internacionais, não mencionando as convenções ou outras espécies de regras internacionais. Ao comparar com a Constituição portuguesa, a brasileira se apresenta mais restritiva, visto que o art. 16, n 1, da CRP dispõe que “os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem outros constantes das leis e regras aplicáveis de direito internacional”

²⁴⁵ Todos os tratados internacionais de direitos humanos são materialmente constitucionais, segundo o disposto no parágrafo 2º do artigo 5º da CRFB/88, podendo ainda obter a qualidade de formalmente constitucionais, equiparando-se às emendas constitucionais, seguindo os termos do parágrafo 3º desse mesmo artigo. A principal consequência dessa diferenciação é que, enquanto os tratados materialmente constitucionais podem ser suscetíveis de denúncia, os tratados material e formalmente constitucionais não. Nos apenas materialmente, o Estado-parte possui o poder tanto de ratificação do tratado, como o de denúncia, ou seja, de se retirar do mesmo tratado (PIOVESAN, 2013, p. 129-130).

²⁴⁶ O Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou entendimento no sentido de que os tratados internacionais sobre direitos humanos não incorporados segundo o regime do §3º do art. 5º da Constituição ocupam, por força do §2º do mesmo artigo, “[...] lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão” (RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, voto do Min. Gilmar Mendes, julgamento em 3.12.2008, Plenário, DJE de 5.6.2009, com repercussão geral).

²⁴⁷ No Brasil, o PIDESC foi promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, que, em seu artigo 1º, estabelece: “O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.” Em 2013, entrou em vigor o “Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, com o objetivo de habilitar as

Ao integrar o catálogo dos direitos fundamentais ao direito à educação, também se aplica o regime jurídico reforçado que lhes foi atribuído, em especial o art. 5.º, § 1.º; da CRFB, que lhe confere aplicabilidade direta e o dever de se atribuir uma máxima eficácia e efetividade, obrigação imposta a todos os órgãos estatais, no âmbito de suas respectivas competências, além do dever de aplicação direta de tais normas por parte dos órgãos do Poder Judiciário.

Para os propósitos desse estudo, cabe ressaltar a diferença entre a eficácia jurídica da eficácia social das normas. Enquanto a primeira é entendida como a aptidão (potencialidade) de uma norma para a produção de efeitos em situações concretas, a segunda é o que se pode chamar de efetividade, ou seja, a real e efetiva produção concreta de efeito da norma (SILVA, 1999, p. 241). Com isso, a eficácia social designa que a norma é realmente obedecida e efetivada. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso observa que

efetividade (eficácia social) significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social. (BARROSO, 1993, p. 79).

O direito à educação opera, dessa forma, como um direito subjetivo, exigível por seus respectivos titulares, de eficácia jurídica plena, que, para sua efetivação, implica tanto uma dimensão positiva (prestacional) quanto negativa (defensiva). No campo de sua dimensão defensiva, gera uma vedação a atos (estatais e privados) que possam causar danos ou ameaça à fruição de todos os componentes do direito à educação, como as liberdades educacionais, sem prejuízo de sua simultânea função prestacional (positiva), pois ao Estado incumbe a criação de todo um aparato de proteção, promoção e realização desse direito (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

Na trajetória constitucional brasileira, a educação foi merecedora de expressa previsão constitucional desde a primeira Carta Imperial de 1824, que, no seu art. 179, XXXII, previa o direito à instrução primária e gratuita para todos os cidadãos. Apesar da exclusão desse direito no texto constitucional em 1891, a contar de 1934 o direito à educação passou a figurar de forma contínua e progressiva, em termos quantitativos e qualitativos, nas demais Constituições, ainda que com alguma variação, até alcançar, pelo menos em termos de quadro evolutivo nacional, o máximo nível de regulação constitucional na atual Constituição Federal, que, além de constar

peças a buscar a Justiça quando os seus direitos anunciados no Pacto, como a educação, são violados. Contudo, o Brasil ainda sequer providenciou sua assinatura, primeiro passo necessário para a posterior ratificação (UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, 2013).

no já mencionado artigo 6º, desenvolve o tema de forma específica nos seus artigos 205 a 214, onde são delineados os contornos essenciais desse direito fundamental à educação, com princípios e regras que devem guiar o Estado, os prestadores de serviços educacionais, a família e a sociedade na realização da educação, servindo de parâmetro para a imensa legislação infraconstitucional que disciplina o assunto.

Ao analisar o tratamento constitucional dispensado à educação, pode-se constatar a referência aos principais elementos constitutivos do direito à educação consagrados nos instrumentos internacionais já estudados, compreendendo-se como o direito a uma educação básica que deve ser obrigatória, universal e gratuita; que atenda padrões de qualidade, com objetivo de propiciar competências e habilidade e oportunidades de desenvolvimento para todos; e que respeite as liberdades educacionais. Esse conjunto de preceitos constitucionais relativos ao direito à educação é considerado de eficácia plena e aplicabilidade imediata, uma vez que integra os direitos essenciais à dignidade humana. Ainda, conforme a atual Constituição, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é considerado um direito subjetivo público (art. 208, § 1º), oponível face ao Estado, e seu descumprimento ou até mesmo sua oferta irregular importa em responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º).

Pelo exposto, em uma rápida análise da Constituição de 1988, pode-se afirmar que o Estado brasileiro possui um compromisso jurídico com o direito à educação, nos termos em que é concebido internacionalmente. A dificuldade, contudo, consiste em elevar o nível de efetividade de todos esses compromissos no meio social.

É com esse propósito que se apresenta a seguir uma análise dos principais elementos constitutivos do direito à educação, estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, em confronto com a realidade detectada no seu sistema educacional. Com tal objetivo, será feita uma abordagem quantitativa e qualitativa dos principais dados pertinentes à educação brasileira, para que se possa aferir o nível de concretização e eficiência da atuação do Estado brasileiro no cumprimento de suas obrigações em respeitar e implementar o direito à educação em sua plenitude.

4.2 O (des)compromisso com a efetivação do direito à educação

4.2.1 O ensino básico obrigatório e universal

Com relação à educação obrigatória, a Constituição brasileira, em seu artigo 208, estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I -

Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; e II - progressiva universalização do Ensino Médio gratuito. Há de se ressaltar que as características da obrigatoriedade e universalidade se restringem ao ensino básico, uma vez que o Ensino Superior deve ser acessível segundo a capacidade de cada um. (art. 208, V, da CRFB).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, em seu art. 54, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394/96, em seu art. 4º, inc. I, também repetem esse preceito, sendo que a LDB define que a Educação Básica compreende três etapas²⁴⁸: a pré-escola ou Educação Infantil²⁴⁹ (para crianças com até 5 anos)²⁵⁰, o Ensino Fundamental²⁵¹ (para alunos de 6 a 14 anos)²⁵² e o Ensino Médio²⁵³ (para alunos de 15 a 17 anos), devendo ser garantido o acesso público e gratuito aos níveis de Ensino Fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria (art. 4º, IV).

O período de escolaridade obrigatória foi se ampliando progressivamente²⁵⁴. O texto original da Constituição de 1988, em seu art. 208, I, contemplava a gratuidade e obrigatoriedade apenas do Ensino Fundamental; com a alteração realizada pela Emenda Constitucional n.º 59/2009, a obrigatoriedade passou a abranger todo o ensino básico,

²⁴⁸ Conforme art. 21, inc. I, da Lei nº 9.394/96.

²⁴⁹ Especificado nos artigos 29 a 31 da Lei nº 9.394/96.

²⁵⁰ Conforme art. 6º da Lei nº 9.394/96, os pais ou responsáveis devem efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Em julgamento realizado em 01.08.2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela procedência da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 17, confirmando o entendimento sobre a fixação da data limite de 31 de março para que estejam completas as idades mínimas de 4 (quatro) e 6 (seis) anos para ingresso, respectivamente, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, declarando a constitucionalidade dos arts. 24, inciso II, 31 e 32, *caput*, da LDB.

²⁵¹ Disciplinado nos artigos 32 a 34 da Lei nº 9.394/96.

²⁵² A Lei n.º 11.274/06 alterou a redação originária do artigo 32 da Lei nº 9.394/96, aumentando a extensão do Ensino Fundamental de oito para nove anos de duração, com a matrícula no primeiro ano, aos 6 anos de idade.

²⁵³ Disciplinado no artigo 35 da Lei nº 9.394/96.

²⁵⁴ A obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico foram reconhecidas constitucionalmente a partir da Constituição de 1934, que, na alínea a, do parágrafo único de seu artigo 150, estabeleceu “ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos”. A ampliação da obrigatoriedade do ensino seguiu com a Carta Constitucional em 1967, que passou a ser dos 7 (sete) aos 14 (quatorze) anos de idade. A Constituição de 1988, manteve a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental. Em 2005, o art. 6º da Lei nº 9.394/96 (LDB) foi alterado pela Lei nº 11.114/2005, de forma que a idade obrigatória de ingresso das crianças na escola passou dos 7 (sete) para os 6 (seis) anos de idade, e o Ensino Fundamental passou a ser de 9 anos. Por fim, a Emenda Constitucional nº 59/2009 veio estabelecer a Educação Básica, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, como obrigatória e gratuita. Novamente, o art. 6º da LDB foi alterado, dessa vez pela Lei nº 12.796/13, passando a ter a seguinte redação: “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.”

conjugado com o critério da idade do aluno, bem como estendeu a duração da obrigatoriedade de 9 para 14 anos.

O dever de universalizar as etapas do ensino infantil e fundamental e, progressivamente, também o Ensino Médio, compreende tornar disponíveis e acessíveis os serviços educacionais a todos os beneficiários da Educação Básica, inclusive com remoção de barreiras geográficas ou pessoais que dificultem tal acesso, sem qualquer discriminação.

A universalidade do direito à educação, que se encontra presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1946, está relacionada com a extensão a ele atribuída e consolida o compromisso nacional com a educação, bem como compromissos assumidos internacionalmente (GIOIA, 2018).

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, institui as referências básicas para a política educacional brasileira no decênio de 2014/2024, conforme 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias definidas. Entre as metas a serem alcançadas até 2024, para a presente discussão importam as seguintes:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 2: Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados
[...]

Meta 9. Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

O Brasil assumiu compromisso de atingimento de metas educacionais também no contexto internacional, a partir de sua adesão à “Agenda para o Desenvolvimento Sustentável” (Agenda 2030), aprovada pela ONU, com vigência entre 2015 e 2030, e composta de 17 Objetivos. Entre os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), o de nº 4 visa “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, e é composto por 7 metas de resultado, sendo que,

especificamente para os elementos da obrigatoriedade e universalidade, interessam os seguintes:

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade e que alcancem resultados de aprendizagem pertinentes e efetivos.

4.2 Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário.

(...)

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.

Ainda que a Agenda 2030 e o PNE sejam independentes e de natureza distinta, ambos são compromissos feitos pelo Estado Brasileiro e apresentam objetivos comuns no tocante à educação, com potencial de sinergia para retroalimentar suas ações e colaborarem, assim, para a melhoria do acesso, qualidade e resultados da educação no país (AÇÃO EDUCATIVA, 2017).

Uma vez estabelecidos as metas e os compromissos relativos ao ensino obrigatório e universal, faz-se necessário o monitoramento contínuo da realidade educacional, a fim de acompanhar os avanços obtidos em relação ao ideal proposto. Nesse sentido, várias instituições possuem sistemas bem estruturados e transparentes de acompanhamento dessas metas. No que tange ao PNE, destacam-se o sistema oficial mantido pelo Ministério da Educação²⁵⁵ e o acompanhamento feito pelas organizações da sociedade civil, como o “Todos pela Educação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018) e o “Observatório da Educação”²⁵⁶; já com relação ao cumprimento do objetivo 4 da ODS, o acompanhamento que é realizado pela UNICEF²⁵⁷. Para uma análise da situação recente do Brasil no cumprimento das metas, serão utilizados os dados disponibilizados pelo sistema de acompanhamento do PNE do Ministério da Educação relativos ao ano de 2018²⁵⁸ e ainda os dados do censo escolar do ensino básico brasileiro disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).²⁵⁹

²⁵⁵ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde>>.

²⁵⁶ Disponível em: <<https://observatoriodeeducacao.org.br/>>.

²⁵⁷ Disponível em: <<http://tcg.uis.unesco.org/>>.

²⁵⁸ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde>>.

²⁵⁹ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>.

No ano de 2018, foram registradas 48,5 milhões de matrículas nas 181,9 mil escolas de Educação Básica brasileiras, distribuídas nas redes públicas (federal, estadual e municipal) e na rede privada.²⁶⁰

Em relação às metas da Educação Infantil (metas PNE 1 e ODS 4.2), a situação apresentada no final de 2018 é de que 91,5 % das crianças de 4 e 5 anos se encontravam matriculadas, o que significa que mais de 450 mil crianças, a maioria da camada mais pobre da população, não frequentam a Educação Infantil. Como a meta do PNE era universalizar essa fase da educação até o ano de 2016, tal objetivo já se encontra frustrado.

Quanto às matrículas no Ensino Fundamental (metas PNE 2 e ODS 4.1), ainda que o acesso ao primeiro ciclo seja considerado universalizado no Brasil, com 97,4% da população entre 6 a 14 anos de idade matriculados, os 2,6% de crianças e adolescentes que estão fora da escola representam cerca de 440 mil possíveis alunos em números absolutos, sendo que a maioria deles são negros (68,36%) e pertencentes ao quintil mais pobre da população (64,5%). Ao analisar a taxa de conclusão do Ensino Fundamental, observa-se que a porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram essa etapa foi de apenas 75,9% em 2018, indicando a existência significativa de distorção idade-série nessa etapa.²⁶¹

Já em relação ao Ensino Médio (metas PNE 3 e ODS 4.1 e 4.6), etapa final do ensino básico, os números relativos ao ano de 2018 evidenciam que, apesar de uma evolução do número de jovens de 15 a 17 anos matriculados na escola, a alta taxa de distorção idade-série e de evasão²⁶² faz com que apenas 70,1% desses jovens estejam matriculados no Ensino Médio, etapa prevista para a faixa etária, havendo ainda um longo caminho para se alcançar a taxa de 85% prevista até o ano de 2024 (BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018).

²⁶⁰ Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>.

²⁶¹ Conforme dados do Censo Escolar de 2018, a distorção idade-série em classes comuns (não exclusivas de alunos com deficiência) se torna mais intensa a partir do terceiro ano do Ensino Fundamental, acentuando-se também no sexto ano do Ensino Fundamental e na primeira série do Ensino Médio. A taxa de distorção idade-série alcança 11,2% das matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, 24,7% nos anos finais e 28,2% no Ensino Médio. Além disso, a taxa de distorção do sexo masculino é maior que a do sexo feminino em todas as etapas de ensino. A maior diferença entre os sexos é observada no sexto ano do Ensino Fundamental, em que a taxa de distorção idade-série é 31,6% para o sexo masculino e 19,2% para o sexo feminino (BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018).

²⁶² Outro grande problema apresentado no Ensino Médio brasileiro é a alta taxa de evasão de alunos. Os dados revelam que 12,9% e 12,7% dos alunos matriculados na 1ª e 2ª série do Ensino Médio, respectivamente, evadiram da escola entre os anos de 2014 e 2015. O 9º ano do Ensino Fundamental tem a terceira maior taxa de evasão, 7,7%, seguido pela 3ª série do Ensino Médio, com 6,8%. Considerando todas as séries do Ensino Médio, a evasão chega a 11,2% do total de alunos nessa etapa de ensino (BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018).

No que concerne ao combate ao analfabetismo no país (metas PNE 9 e ODS 4.6), segundo os dados do sistema do MEC, 7% da população acima de 15 anos em 2018 foi considerada absolutamente analfabeta, sendo que a meta prevista para o ano de 2015 era de alcançar o índice de 6,5%, enquanto a taxa de analfabetismo funcional atingiu o índice de 16,6%.²⁶³

Contudo, os estudos realizados pelo Instituto Paulo Montenegro (IPM), que desenvolve um trabalho contínuo de medição do Índice Nacional de Alfabetização no Brasil (INAF), revelam que esses números relativos ao ano de 2018 podem ser ainda maiores. Para o cálculo do INAF, o analfabetismo é medido conforme “a capacidade de compreender e utilizar a informação escrita e refletir sobre ela, um contínuo que abrange desde o simples reconhecimento de elementos da linguagem escrita”, que pode consistir em um analfabetismo absoluto ou funcional, este último considerando os que receberam uma educação rudimentar (INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2018). Segundo o IPM, após um processo de significativa redução do número total de analfabetos ao longo dos anos, os dados recentes sinalizam uma inflexão nessa tendência, indicada por um novo aumento em 2018, que apresentou um índice de 8% de analfabetos absolutos, o equivalente a mais de 13 milhões de pessoas, e 26% de analfabetos funcionais, o que representa cerca de 28 milhões de brasileiros entre 15 e 64 anos, ou seja 3 em cada 10 neste grupo de amostragem reconhecem letras e números, mas não têm domínio pleno da leitura, não sendo capazes, portanto, de compreender textos simples e realizar operações matemáticas mais elaboradas, o que tem relação com a qualidade do ensino, tema que será melhor analisado adiante.

Uma análise crítica dos dados em comparação a outros países foi apresentada pelo relatório *Education at a Glance de 2018*, desenvolvido pela OCDE, que, considerando o caso brasileiro, apresentou as seguintes observações:

- No Brasil, **as taxas de matrícula caem drasticamente após os 14 anos de idade**: apenas 69% da população entre 15 e 19 anos e 29% da população entre 20 e 24 anos frequenta alguma instituição de ensino.
- Sociedades mais igualitárias geralmente conseguem proporcionar melhores oportunidades educacionais à população e criar um ambiente propício ao crescimento econômico inclusivo. Ao comparar a desigualdade de renda (aferida pela razão entre o 90º e o 10º percentil de renda da população) com a escolarização em países membros e parceiros da OCDE, observa-se que países com uma parcela maior de concluintes do Ensino Médio tendem a desfrutar de níveis menores de desigualdade de renda. Entre todos os países membros e parceiros da OCDE, **o Brasil registra uma das parcelas mais elevadas de adultos que não concluíram o Ensino Médio e a segunda maior taxa de desigualdade de renda**, atrás apenas da Costa Rica.

²⁶³ Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde>>.

- Embora o Brasil tenha conseguido universalizar a participação no ensino para a faixa etária entre 5 e 14 anos, as taxas de matrícula caem significativamente entre adolescentes e jovens. **Apenas 69% dos adolescentes entre 15 e 19 anos e 29% dos jovens entre 20 e 24 anos frequentam alguma instituição de ensino, percentuais muito inferiores às médias OCDE de 85% e 42%, respectivamente.** O alto número de estudantes acima da idade recomendada para cursar um determinado ano de ensino é um fator de risco em potencial, que pode ser associado à considerável queda nas taxas de matrícula, principalmente na faixa etária teórica adequada para cursar o Ensino Médio. São considerados acima da idade recomendada os estudantes que têm pelo menos dois anos a mais do que a idade teórica para cursar um determinado ano de ensino, sobretudo se resultantes de entrada tardia na escola ou de repetência.
- No total, **mais da metade da população adulta brasileira (25 a 64 anos) não concluiu o Ensino Médio – mais do que o dobro da média OCDE.** Esse percentual é inferior ao de alguns países da América Latina, como Costa Rica (60%) e México (62%), mas é superior ao de Argentina (39%), Chile (35%) e Colômbia (46%). Para as gerações mais jovens, as taxas de escolarização têm mudado drasticamente. O percentual de jovens (de 25 a 34 anos) que concluíram o Ensino Médio aumentou de 47% em 2007 para 64% em 2015. Esse é um dos aumentos mais substanciais entre todos os países membros e parceiros da OCDE, embora a taxa desses jovens que concluíram o Ensino Médio ainda figure abaixo da média OCDE de 85%. (OCDE, 2018a) [sem grifos no original].

Esse mesmo relatório demonstra que, cinco anos após ingressarem no Ensino Médio, 41% dos estudantes brasileiros abandonam a escola sem se formar – quase o dobro dos 21% registrados na média dos outros 13 países com dados sobre a etapa. Educadores argumentam que o alto índice de repetência e a falta de atratividade da escola contribuem para o cenário. A pesquisa também observou o índice de conclusão do Ensino Médio no tempo esperado de três anos. Segundo o estudo, no Brasil, apenas metade dos estudantes que ingressam na etapa conseguem concluí-la no tempo certo. Nos demais países analisados, o percentual médio é de 68%. Ao final desse ciclo de três anos, 26% dos alunos brasileiros desistem de estudar e abandonam o Ensino Médio (OCDE, 2018a).

Também o Banco Mundial, em estudo sobre a eficiência dos gastos públicos com educação, denuncia este problema da seguinte forma:

177. A alta defasagem escolar tem início no Ensino Fundamental e prossegue até o Ensino Superior, o que resulta em um alto custo médio para formar um aluno. O Brasil possui uma taxa bruta de matrículas no Ensino Superior de 42%, muito acima da taxa líquida correspondente, que é 16%. Isso indica que mais da metade dos estudantes brasileiros de Ensino Superior já deveriam ter concluído o curso. As reprovações não somente são custosas, mas também refletem a falta de apoio dirigido aos alunos com desempenho mais fraco – geralmente de famílias desfavorecidas. (BANCO MUNDIAL, 2017).

Pelo exposto, a partir da análise dos dados e monitoramento das metas estabelecidas tanto no âmbito interno, com o PNE, quanto internacional, com o ODS, ficam evidenciadas as fragilidades e insuficiências do sistema educacional brasileiro que precisam ser corrigidas para a efetivação da universalização da educação obrigatória. Apesar do acesso ao ensino nas suas

etapas infantil e fundamental terem se expandido significativamente, o desafio de redução do analfabetismo persiste e há ainda diversas dificuldades em termos de progressão educacional, o que leva a sérios problemas de distorção idade-série, evasão escolar e tem frustrado todos os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro de universalização do ensino básico.

4.2.2 Financiamento da gratuidade

Conforme visto, o art. 208, inc. I, da atual Constituição brasileira, garante a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A Constituição ainda estipula o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, inc. IV).²⁶⁴

Sobre os recursos para a educação, a Constituição, em seu art. 212, estipula o orçamento mínimo que cada um dos entes federativos deve destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sendo que a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. O § 3º desse

²⁶⁴ A interpretação sobre a gratuidade do ensino público em instituições de Ensino Superior públicas tem sido palco de debate com diferentes interpretações pelo próprio STF. De início, pode-se afirmar que mandamento constitucional da gratuidade remete a uma regra que contém um mandado definitivo, pois, presente a condição fática de oferta do ensino público em estabelecimento oficial, este deverá ser gratuito. Essa foi a interpretação inicial do STF, em julgamento realizado em 13.08.2008 do Recurso Extraordinário com repercussão geral (RE 500171/GO), que entendeu inconstitucional a cobrança de taxa de matrícula em universidade pública, o que gerou a Súmula Vinculante nº 12, com a seguinte redação: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal”. Esse também é o entendimento majoritário da doutrina (Cf. HORTA, José Luiz Borges. Direito Constitucional da Educação. Belo Horizonte: Decálogo, 2007). Contudo, em julgamento do RE 597854, realizado no dia 26.04.2017, o STF relativizou a norma, dando-lhe uma concepção de princípio passível de ponderação face a outros princípios e condições, reconhecendo a possibilidade das Universidades públicas cobrarem por cursos de pós-graduação, na modalidade *lato sensu*. Nesse novo caso, o relator do recurso, ministro Edson Fachin, apontou que, na CRFB, há diferenciação entre ensino, pesquisa e extensão, e que a previsão de gratuidade é específica ao ensino. Uma vez que a pós-graduação está mais direcionada à pesquisa, então se permite a cobrança. Sobre as divergências relativas à gratuidade no Ensino Superior público brasileiro, para o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, essa gratuidade beneficia, via de regra, os filhos das classes mais abastadas, que, frequentando bons colégios privados, se sobressaem nos exames de acesso à universidade pública e gratuita, restando aos demais, que frequentaram as escolas públicas de qualidade duvidosa, o ingresso no Ensino Superior privado. Registra ainda que os recursos utilizados no Ensino Superior gratuito poderiam ser aplicados para a melhoria do ensino básico, que deve ter atenção prioritária (FERREIRA FILHO, 1990, p. 244). A partir da realidade portuguesa, onde é admitida a cobrança de propinas no Ensino Superior, Jorge Miranda entende que esse nível de ensino, que não é universal, deve ter a gratuidade condicionada a questões econômicas e sociais, devendo ser gratuito somente aos alunos que não são capazes de custeá-lo (MIRANDA, 2014). Com entendimento contrário, José Afonso da Silva argumenta que não será a instituição de pagamentos no Ensino Superior público que possibilitará a correção das injustiças impostas pela estrutura socioeconômica da comunidade, devendo o poder público proporcionar aos alunos carentes condições de igualização para que possam concorrer com os abastados. (SILVA, 2013).

mesmo artigo determina ainda que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Contudo, com a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. foi imposto um teto de gastos para o governo federal que irá vigorar por vinte anos, podendo ser revisado após 10 anos. Dessa forma, a vinculação obrigatória, a partir de 2018, deixou de existir, ao menos para a União, nos termos do art. 110, inc. II, da EC nº 95/2016, que estabelece que os gastos com educação devem se sujeitar ao novo regime fiscal, que determina o congelamento das despesas primárias por vinte exercícios financeiros, admitindo-se apenas a correção do total da despesa pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tomando como referência o exercício financeiro de 2017.

O texto constitucional determina que os recursos públicos devem ser prioritariamente direcionados para as escolas públicas, com possibilidade de repasse para instituições de ensino sem fins lucrativos e previsão excepcional de concessão de bolsas para frequência no Ensino Fundamental e médio em escolas particulares (art. 213).²⁶⁵

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07, destina recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o número de matrículas na Educação Básica existente nas escolas públicas e conveniadas. A duração do Fundo tem o fim previsto para 31 de dezembro de 2020 (conforme art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB/88).

O Fundo tem como objetivo fazer com que haja menos desigualdade de recursos entre as redes de ensino estaduais e municipais, tendo em vista as desigualdades de orçamentos e necessidades existentes nesses subsistemas educacionais.

Para 2019, o total de receita estimada para o FUNDEB foi de 156,3 bilhões de Reais (R\$)²⁶⁶. Já o valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do Ensino

²⁶⁵ A Constituição dispõe em seu artigo 213: “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o Ensino Fundamental e Médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.”

²⁶⁶ Em uma conversão simples, o valor corresponde a cerca de 36 bilhões de Euros (conforme cotação de conversão de junho de 2019).

Fundamental urbano foi estimado em R\$ 3.238,52, correspondendo a um aumento de 6,2% em relação ao estimado para 2018,²⁶⁷ que foi de R\$ 3.048,73 (BRASIL, 2018b).²⁶⁸ Esse é o menor valor referência que o Fundo deve considerar para fazer a complementação e distribuição de valores por estudante para os Estados e Municípios brasileiros. A Lei nº 9.394/96 (LDB) também dispõe, nos seus artigos 68 a 77, sobre a forma de aplicação dos recursos públicos na educação.

Já a Lei nº 13.004/2014, que aprovou o PNE 2014/2020, fixou a seguinte meta relativa ao financiamento da educação:

Meta 20. Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

O Plano Nacional da Educação (PNE) contemplou dentro das estratégias para a Meta 20 a adoção do *Custo Aluno Qualidade inicial* (CAQi) (RAMOS, 2010)²⁶⁹, que deveria ser implementado em 2016 e elevado progressivamente até o valor ideal do *Custo Aluno Qualidade* (CAQ), a ser definido até 2017. Enquanto o CAQi representa em valores a necessidade de investimento por aluno ao ano em cada etapa da Educação Básica pública para a garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino, o CAQ significa o quanto, financeiramente se deve avançar para além do padrão mínimo de qualidade, a fim de se equiparar no financiamento educacional aos países mais desenvolvidos do mundo. Contudo, nenhuma dessas estratégias foi implementada. A partir do PNE, o CAQ deveria ser o parâmetro utilizado para o financiamento da educação no Brasil, modificando a ótica do orçamento a partir da disponibilidade orçamentária, para o orçamento com base em uma educação de qualidade. Contudo, o valor aluno/ano mínimo continuou a ser calculado com base na previsão das receitas que compõem o FUNDEB, vinculado, portanto, à disponibilidade orçamentária (TAPOROSKY, 2016).

²⁶⁷ O valor convertido equivale a aproximadamente 725 Euros (tendo como referência o mês de junho de 2019)

²⁶⁸ Portaria Interministerial nº 07, de 28.12.2018. Disponível em : <<https://www.fn.de.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>> Acesso em 12.05.2019

²⁶⁹ A Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, em que sugeriu a adoção do CAQi “[...] como referência para a construção de matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública no Brasil”. Contudo, esse Parecer aguarda homologação do Ministro da Educação para que possa começar a produzir efeitos.

Segundo o documento *Aspectos Fiscais da Educação no Brasil* (BRASIL, 2018e)²⁷⁰, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 2018, levando em consideração a proporção da receita corrente, a despesa do governo federal brasileiro em educação quase dobrou sua participação no período de 2008 a 2017, passando de 4,7% para 8,3%. De acordo ainda com o documento, o Brasil investiu em educação pública no ano de 2017 cerca de 6,0% do PIB, valor superior a Portugal (5,1%) e à média da OCDE (5,3%) , além de seus pares na América, como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Cerca de 80% dos países, incluindo vários países desenvolvidos, gastam menos que o Brasil em educação relativamente ao PIB.

O aumento do investimento público em educação no Brasil é confirmado pelos relatórios de monitoramento da educação produzidos pela OCDE. Conforme o *Education at a Glance 2017* (OCDE, 2017a) da OCDE, o gasto por aluno na Educação Básica no Brasil cresceu 58% entre 2010 e 2014, representando o maior crescimento observado dos países da OCDE e parceiros. Esse aspecto também é ressaltado no *Education at a Glance 2018* (OCDE, 2018b), ao observar que, em 2015, o Brasil destinou 17,3% do seu gasto total à educação, uma melhora significativa em relação aos 14,7% de 2005. Esse é um dos mais altos índices entre os países membros e parceiros da OCDE, consideravelmente superior à média de 11%.

Considerando esses números, verifica-se que o Brasil atende às orientações estabelecidas pelo “Marco de Ação da Educação 2030” referente aos dois parâmetros que devem ser adotados pelos países no financiamento da educação: 4% a 6% do PIB e 15% a 20% do gasto público (UNESCO, 2016c).

Contudo, os números também denunciam que, apesar da elevação desses investimentos, continuam os desafios de universalização e fluxo do ensino obrigatório, conforme visto anteriormente, e, principalmente, de aumento da qualidade do ensino, o que se pode concluir a partir dos resultados obtidos em diagnósticos e avaliações, como a realizada pelo PISA da OCDE.

No *ranking* final do PISA de 2015, vários países, como a Colômbia, o México e o Uruguai obtiveram resultados melhores em comparação ao Brasil, que aparece na 66ª posição entre 72 países avaliados, muito embora tenham um custo médio por aluno inferior. O Chile, que aparece na 44ª posição no *ranking* geral, melhor dos países latino-americanos, possui um gasto por aluno semelhante ao do Brasil (OCDE, 2016a).

²⁷⁰ (BRASIL, 2018e) Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/EducacaoCesef2/eb3e416c-be6c-4325-af75-53982b85dbb4>. Acesso em 19.05.2019.

Conforme o relatório *Education at a Glance 2016* da OCDE (OCDE, 2016c), o Brasil investe anualmente cerca de 3.800 dólares por aluno da Educação Básica no sistema público, uma média quase constante para todas as fases desse nível, bem aquém da média dos países pesquisados pela OCDE, que investem, em média por ano, cerca de 8.400 dólares por aluno dos anos iniciais, 9.900 por aluno dos anos finais e 9.800 por aluno do Ensino Médio. Nesse cenário, o Brasil figura como uma das menores médias de investimento por aluno na Educação Básica, conforme Tabela 3.

Outro aspecto apontado por relatórios internacionais diz respeito à inversão de prioridade nos investimentos com educação no Brasil, uma vez que a educação superior é relativamente bem financiada, pois recebe valores próximos à média apurada pela OCDE, em detrimento da Educação Básica, que fica bem abaixo da média.

De acordo com o *Education at a Glance 2016*, em 2013, enquanto a média de investimento público dos países da OCDE por aluno da educação superior era 1.9 vezes maior que a do aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental, no Brasil, esse investimento médio na educação superior chegou a ser 11 vezes maior em 2000, e em 2013 foi 3.5 vezes maior.

Tabela 3 -Valores aplicados por estudantes no Ensino Fundamental (anos iniciais) – Primary, no Ensino Fundamental (anos finais) – Lower Secondary e no Ensino Médio – Upper Secondary – Ano de 2013.

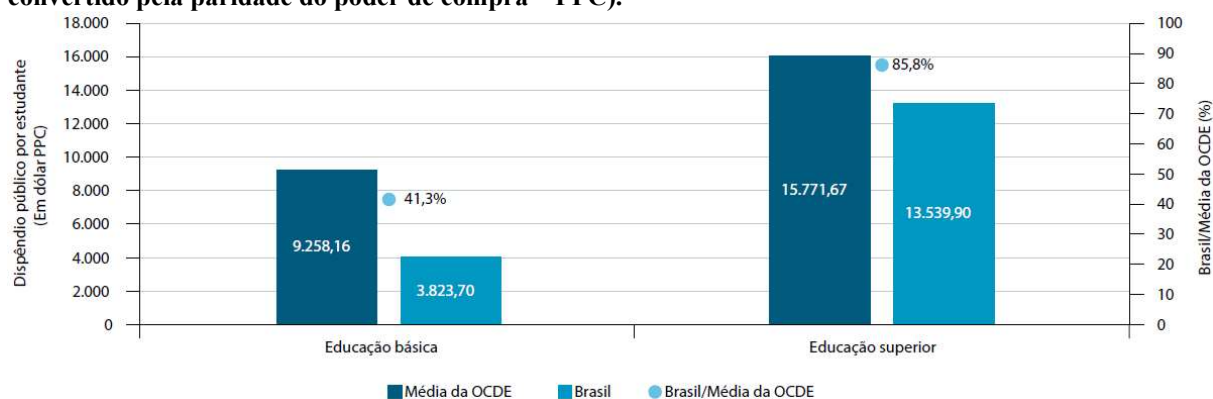
País	% PIB em educação	PIB/PPP (US\$ bi)	Valor aplicado em educação	Número de matrículas em 2014 em educação	Valor aplicado por matrícula (US\$/PPP)
Brasil	6,0	3.081,0	184,9	53.746.345	3.439,49
Austrália	5,3	1.189,0	63,0	6.350.388	9.923,33
Áustria	5,6	416,6	23,3	1.685.764	13.839,18
Bélgica	6,4	508,6	32,6	2.942.421	11.062,46
Canadá	5,3	1.674,0	88,7	-	-
Chile	4,8	436,1	20,9	4.839.513	4.325,39
Rep. Tcheca	4,1	350,9	14,4	2.077.981	6.923,50
Dinamarca	8,6	264,8	22,8	1.513.888	15.042,59
Estônia	4,8	38,9	1,87	215.086	8.687,87
Finlândia	7,2	225,7	16,3	1.390.540	11.686,40
França	5,5	2.699,0	148,5	15.108.534	9.825,24
Alemanha	4,9	3.979,0	195,0	15.200.566	12.826,56
Grécia	4,1	290,5	11,9	2.135.361	5.577,75
Hungria	4,2	267,6	11,2	1.910.466	5.882,96
Islândia	7,8	16,2	1,26	-	-
Irlanda	5,3	322,0	17,1	1.166.555	14.629,40
Israel	5,9	297,0	17,5	2.508.786	6.984,65
Itália	4,2	2.221,0	93,3	10.977.905	8.497,25
Japão	3,8	4.932,0	187,4	20.685.190	9.060,40
Coreia do Sul	4,6	1.934,0	89,00	10.903.460	8.159,24

Luxemburgo	4,1	58,7	2,41	98.992	24.328,63
Portugal	5,3	297,1	15,8	2.070.283	7.695,87
México	5,2	2.307,0	120,0	35.837.809	3.347,41
Holanda	5,6	870,8	49,0	3.308.654	14.738,56
Nova Zelândia	6,3	174,8	11,0	1.229.008	8.960,40
Noruega	7,4	364,7	27,0	1.315.956	20.508,13

Fonte: AMARAL, 2017, p. 3-4.

Enquanto o valor por estudante aplicado em 2013 pelo governo brasileiro em seu sistema público de educação superior se aproximou da média obtida entre os países-membros da OCDE, o investimento por aluno na Educação Básica ficou abaixo da metade dessa média, conforme demonstra o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Dispêndio público anual em instituições públicas de ensino, por estudante – Brasil e valor médio entre os países-membros da OCDE, 2013 (valor por aluno equivalente ao dólar americano – USD, convertido pela paridade do poder de compra – PPC).



Fonte: NASCIMENTO; VERHINE, 2017, p. 8.

Esse diagnóstico foi reiterado na edição *Education at a Glance 2018*, que, entre outras, apresentou a seguinte conclusão:

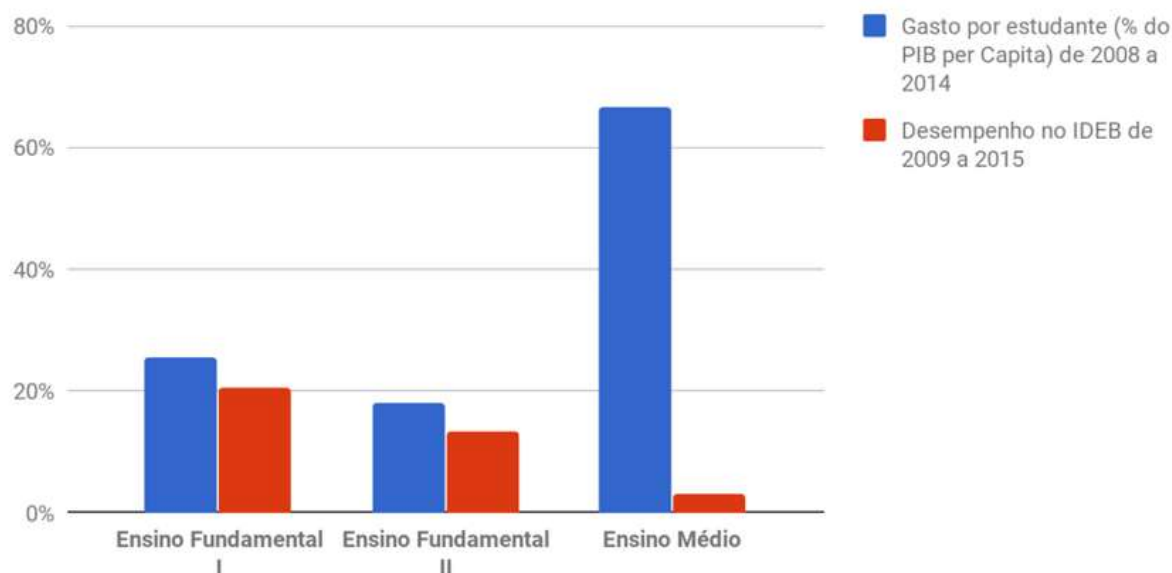
Em 2015, o governo brasileiro investiu em educação, do Ensino Fundamental ao nível superior, 5,5% do PIB (sendo que a média OCDE foi de 4,5%). Isso inclui tanto o gasto direto em instituições de ensino (tais como os custos de funcionamento das escolas públicas), que corresponde a cerca de 5% do PIB, quanto ao subsídio a famílias ou outros agentes não educacionais do setor privado (tais como financiamentos públicos estudantis, bolsas e subsídios concedidos a estudantes de instituições privadas), que corresponde a 0,5% do PIB. O gasto público direto em instituições de ensino aumentou cerca de 70% entre 2005 e 2011, mas permaneceu em grande parte estável desde então. Embora o gasto brasileiro com educação em termos de percentual do PIB esteja entre os mais elevados dos países membros e parceiros da OCDE, o PIB *per capita* do País, que é comparativamente inferior, faz com que o gasto por estudante seja um dos mais baixos. • O gasto anual por estudante em instituições de ensino dá uma noção do investimento feito em cada estudante. **O governo do Brasil gasta cerca de 3.800 dólares por estudante dos ensinos fundamental e médio (incluindo a educação profissional subsequente) nas instituições públicas, o que representa menos que a metade da média OCDE.** No Brasil, o gasto acumulado por estudante na faixa etária de 6 a 15 anos é de

aproximadamente 47.300 dólares, valor superior ao do México, mas inferior ao do Chile. **Com Ensino Superior, o governo gasta quase quatro vezes mais por estudante nas instituições públicas (14.300 dólares), um pouco abaixo da média OCDE de 15.500 dólares. A diferença entre o gasto com um estudante do nível superior e um estudante dos níveis educacionais anteriores é a maior entre todos os países membros e parceiros da OCDE. (OCDE, 2018a, p. 5).** [sem grifos no original]

A ineficiência dos gastos com a educação em relação aos resultados obtidos na aferição de sua qualidade também é detectada a partir da análise dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado pelo governo federal brasileiro, de uma forma mais preocupante: o Ensino Médio, que mais teve aumento de investimentos, foi a etapa com menor elevação da qualidade.

Como se vê pelo Gráfico 5, a despeito do grande aumento do investimento público no Ensino Médio, desde 2011, essa etapa tem apresentado inflexível estagnação no exame nacional do país, o chamado de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o que contrasta com os resultados do Ensino Fundamental, que tem recebido menos acréscimos de recursos públicos e continua a apresentar melhora no seu desempenho medido por esse indicador.

Gráfico 5 - Variação percentual entre 2009 a 2015 do gasto por estudante e do desempenho do IDEB, por nível de educação.



Fonte: BRASIL, 2015a.

Em outro estudo, a OCDE reforça as críticas relativas à pouca eficiência dos gastos com educação no Brasil e sua inversão de prioridades, com altas somas direcionadas ao Ensino Superior em detrimento do Básico. Conforme o relatório, a gratuidade da educação pública superior tende a beneficiar estudantes de famílias de alta renda, pois os estudantes de escolas

privadas de Ensino Médio têm desempenho melhor nos processos seletivos de ingresso nas instituições de Ensino Superior públicas. Por fim, apresenta a sugestão de deslocar os gastos com educação superior para o básico, como medida de elevar a sua progressividade e a eficiência (OCDE, 2018e).

Também o Banco Mundial, no documento *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (BANCO MUNDIAL, 2017), em seu capítulo específico “Gastar mais ou melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública”, apresentou a seguinte constatação:

174. A ineficiência do gasto em Educação Básica no Brasil é elevada e vem aumentando. Uma Análise Envoltória de Dados (DEA) com dados do PISA da OCDE sobre educação no Brasil e em outros países latino-americanos demonstra que as escolas brasileiras são relativamente ineficientes no uso de recursos (DEA orientada a insumos). Ademais, a ineficiência média aumentou de cerca de 45% em 2006 para 55% em 2012. Embora os gastos por aluno tenham aumentado, a maioria das escolas não conseguiu melhorar o desempenho, o que resultou em menor produtividade geral. A eficiência e o desempenho estão correlacionados: as escolas com os melhores resultados são, também, as mais eficientes. Os 25% de escolas com o melhor desempenho são, na média, 20% mais eficientes que as escolas no segundo quartil. Embora os fatores que causam um melhor desempenho escolar sejam, em grande parte, idiossincráticos e estejam relacionados à gestão escolar, escolas maiores, escolas urbanas e escolas privadas tendem a apresentar resultados melhores de desempenho e, também, de eficiência. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 124-125).

Embora essas análises dos resultados obtidos por sistemas educacionais em exames padronizados de avaliação em comparação com os recursos financeiros que lhe são destinados recebam algumas ressalvas, considerando as diversas variáveis que influenciam a qualidade da educação, a convergência dos estudos internacionais indicam que a baixa qualidade da Educação Básica no Brasil não pode ser justificada por uma suposta falta de suporte financeiro (PINTO, 2014; AMARAL, 2017).

Outras pesquisas denunciam a ineficiência dos gastos públicos brasileiros a partir do desempenho dos serviços públicos prestados (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2017). Em uma avaliação comparativa entre países latino-americanos, considerados cinco indicadores de desempenho (administração, educação, saúde, estabilidade e desempenho econômico), “o Brasil aparece na penúltima colocação (vigésimo entre os 21 países considerados, com *score* igual a 0,613) podendo economizar em torno de 40% de seus recursos sem alterar os resultados de seus indicadores.” (RIBEIRO; RODRIGUES JÚNIOR, 2006, p. 52).

Já um estudo que teve por objetivo avaliar a eficiência dos gastos com a educação fundamental nos Estados brasileiros, no ano de 2011, por meio da Análise Envoltória de Dados

(DEA)²⁷¹, concluiu que 25,92% dos estados brasileiros apresentaram gastos eficientes, enquanto 74,08% apresentaram resultados ineficientes, apontando para a necessidade de melhorias na gestão educacional e dos recursos utilizados (BEGNINI; TOSTA, 2017).²⁷²

Esse diagnóstico apresentado, embasado em estudos científicos, também é percebido no meio social. Conforme pesquisa de opinião realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a população brasileira acredita que não é por falta de recursos públicos que a Educação Básica está mal. De acordo com essa pesquisa, a maioria dos brasileiros (81%) percebe que há um problema de gestão dos recursos e que os governos não possuem o comprometimento necessário com a qualidade da educação do país (77%) (RETRATOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA, 2018).

Também um estudo detalhado desenvolvido pelo Instituto Alfa e Beto concluiu que o Brasil não investe pouco, mas gasta mal, seja na distribuição entre os níveis ou dentro dos mesmos: “O que constatamos, por fim, é que, em se tratando de educação, é mais importante observar como os gastos são distribuídos, como os recursos são aplicados, do que quanto se investe” (ELACQUA *et al.*, 2015).

A OCDE já havia chegado a essa mesma conclusão em estudo realizado em 2012, quando comparou os investimentos realizados pelos países em educação e os resultados obtidos no PISA, em que se pode constatar o seguinte: maior renda nacional ou maior gasto em educação não garante melhor desempenho dos alunos; importa menos “quanto” do que “como” se gasta o dinheiro da educação; e que sistemas de melhor desempenho são mais equitativos, com oportunidades para todos (OCDE, 2012c).

Assim, percebe-se que a necessária elevação e priorização de destinação dos recursos públicos para a Educação Básica deve ser acompanhada de um indispensável aprimoramento da governança educacional que faça melhorar a eficiência e, conseqüentemente, a equidade e a qualidade dos sistemas educacionais.

É óbvio que os recursos são necessários para a viabilização de uma infraestrutura ideal e uma remuneração justa dos trabalhadores da educação, mas sem uma gestão eficiente dos recursos e a adoção de estratégias específicas indutoras e motivadoras de aumento da qualidade,

²⁷¹ O método de Análise Envolvória de Dados (DEA, do inglês *Data Envelopment Analysis*) é uma metodologia de análise de eficiência que compara uma eficiência revelada (tida como eficiência otimizada) com a eficiência das unidades analisadas, estabelecendo um indicador de avaliação da eficiência da relação insumos/produtos dessas unidades (BEGNINI; TOSTA, 2017).

²⁷² Os resultados indicaram sete Estados eficientes: Amazonas, Distrito Federal, São Paulo, Amapá, Goiás, Minas Gerais e Acre, onde o primeiro foi considerado o mais eficiente. De outro lado, o Estado considerado mais ineficiente foi o Piauí.

o aumento dos gastos com educação só irá gerar aumento de desperdício de recursos, sem consequente aumento da qualidade, conforme apontam os estudos (HANUSHEK, 2006; WÖBMANN, 2003; DIAZ, 2012).

Nesse sentido, o principal desafio que se impõe ao financiamento público para a gratuidade do ensino obrigatório no Brasil consiste no repensar das tradicionais práticas e políticas educacionais, centralizadas no Estado como principal gestor e provedor da educação, que historicamente não têm gerado os resultados esperados, para que se possa partir para a adoção de novas formas mais plurais e eficientes de realização do direito à educação, como têm demonstrado várias experiências internacionais de parcerias público-privadas educacionais.

4.2.3 As liberdades na educação

Quanto às liberdades na educação, a Carta Magna vem garantir que o ensino seja ministrado com base nos princípios da “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II), no “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (art. 206, III) e de que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as condições de: i) cumprimento das normas gerais da educação nacional; e ii) autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 209, I e II).

Também na legislação infraconstitucional, a LDB (Lei nº 9.394/96) veio reforçar o texto constitucional, ao afirmar que a educação é “dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (art. 2º), devendo ser respeitada “a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber” (art. 3º, II), bem como o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (art. 3º, III).²⁷³

O Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/02) também afirma essa soberania da família face ao processo educacional, no artigo 1.634, inciso I²⁷³, e da mesma forma faz a Lei nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 4º²⁷⁴.

²⁷³ O Código Civil brasileiro assim dispõe: “Art. 1.634: Compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos: I – dirigir-lhes a criação e a educação.”

²⁷⁴ O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece: “Art. 4º: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”

A Constituição e a legislação infraconstitucional vêm confirmar os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, estabelecidos principalmente no PIDESC, que consistem nos seguintes direitos de liberdade na educação: a liberdade de aprender e ensinar, que, como corolário, assegura o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, e, ainda, o reconhecimento do protagonismo dos pais ou responsáveis pela direção e escolha da educação de seus filhos.

Nesse aspecto, apresenta-se uma dimensão não prestacional do direito à educação, consistente no direito à escolha, livre, sem interferências do Estado, quanto à orientação educacional, aos conteúdos materiais e às opções ideológicas. Assim, o Estado cumpre e respeita o direito à educação quando deixa de intervir de maneira imperial, ditando orientações específicas sobre educação como “versões oficiais da História” impostas como únicas admissíveis e verdadeiras, ou com orientações políticas, econômicas ou filosóficas²⁷⁵. Também cumpre a referida dimensão desse direito quando admite pluralidade de conteúdo (não veta ou impõe determinadas obras ou autores, por questões ideológicas, políticas ou morais) (TAVARES, 2019).

A liberdade de ensinar autoriza o professor a escolher os métodos, metodologias, estratégias e instrumentos, dentre aqueles legal e pedagogicamente autorizados e reconhecidos, conforme o pluralismo de concepções pedagógicas e em respeito à liberdade de aprender dos alunos, o que impõe que no seu exercício se atente a uma abordagem científica do conteúdo, sendo inaceitável a propagação de textos ou opiniões que endossem preconceitos e discriminações (RODRIGUES; MAROCO, 2014). Essas observações devem ser seguidas substancialmente nas escolas estatais, que devem abordar um paradigma neutral, com respeito à pluralidade, mas sem opções preferenciais ou escolha valorativa entre as várias concepções e ideias existentes e aceitas dentro da ciência.

Contudo, a história da educação brasileira é farta de exemplos de desvio dessas liberdades por parte do Estado que, utilizando-se do exacerbado poder que detém na organização do sistema educacional, seguidamente infiltra linhas de pensamento e valores de interesse da ideologia dominante, o que tem sido denunciado de forma mais veemente em tempos mais recentes.

Durante o governo militar (1964-1985), o governo planejou atrelar a política e a organização educacional à doutrina do regime e às determinações da política econômica

²⁷⁵ Sobre o ensino religioso no ensino público, o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4439, entendeu que essa disciplina pode ter natureza confessional, ou seja, vinculado às diversas religiões.

adotada; com um conjunto de medidas, no período, refletiu a intenção velada de criar um instrumento de controle e de disciplina sobre a comunidade estudantil e docente (FERREIRA, VECHIA, 2009).

Após a redemocratização, principalmente com o acesso dos partidos de esquerda ao governo federal (2003-2015), surgiram acusações de um domínio dessa ideologia de pensamento dentro do ambiente escolar, com imposições de sua linha de pensamento e doutrinação²⁷⁶ de estudantes. A predominância da formação marxista nas escolas de licenciatura e ciências sociais (YAMAMOTO, 1997; BORGES; SILVA, 2017) geraram reflexo tanto nas práticas de sala de aula como na produção de livros de história, sociologia e filosofia, com forte influência ideológica na narrativa dos conteúdos, incluídos no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), executado pelo Ministério da Educação.²⁷⁷ Durante esse período, o Estado foi criticado ainda pela forma de abordar temas sensíveis para a grande parcela conservadora da sociedade brasileira.²⁷⁸

Diante do crescimento de denúncias de doutrinação nas escolas brasileiras, famílias descontentes com esta realidade criaram em 2004 o movimento nacional “Escola sem Partido”, tendo como referência um site norte-americano chamado *No Indoctrination*, com o objetivo de denunciar a doutrinação política e ideológica em sala de aula, que, conforme consta em seu site, “ofende a liberdade de consciência do estudante, afronta o princípio da neutralidade política e ideológica do Estado e ameaça o próprio regime democrático, na medida em que instrumentaliza o sistema de ensino com o objetivo de desequilibrar o jogo político em favor de um dos competidores” (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018). O movimento sustenta que essas posturas, frequentes nas salas de aula brasileiras, afrontam o princípio do pluralismo de ideias no âmbito acadêmico e consistem em um abuso da liberdade de ensinar. Nesse sentido,

²⁷⁶ Conforme Aranha (2002, p. 51), “a doutrinação é uma pseudoeducação que não respeita a liberdade do educando, impondo-lhe conhecimentos e valores. Nesse processo, todos são submetidos a uma só maneira de pensar e agir, destruindo-se o pensamento divergente e mantendo-se a tutela e a hierarquia.”

²⁷⁷ O filósofo Fernando Shuler, ao avaliar os livros de história e sociologia mais usados no Ensino Médio brasileiro, denuncia o uso seletivo de conceitos e fontes de informação com claro viés ideológico vinculado ao pensamento de esquerda (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/fernando-schuler/2018/11/existe-ou-nao-afinal-de-contas-doutrinação-ideológica-em-nossas-escolas.shtml>; SCHÜLER, 2016). O professor Orley José da Silva mantém um *site* de monitoramento dos livros didáticos adotados pelo governo, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em que denuncia a preferência de uma ideologia socialista na adoção dos livros didáticos indicados pelo Ministério da Educação (SILVA, 2018). Vários veículos de comunicação no Brasil já produziram matérias jornalísticas sobre o assunto (MANSUR, 2007); “Um livro didático bisonho, encharcado de ideologia” (O Globo, 18/09/2007); e “Uma guerra ideológica e comercial” (Revista Carta Capital, 04/10/2007).

²⁷⁸ As principais polêmicas instauradas consistiram na discussão do conteúdo “ideologia de gênero” na Base Nacional Comum Curricular; ver, entre outros Tempesta (2017), e a proposta de distribuição nas escolas do ensino básico de um material de combate à homofobia (ESCOLA EDUCAÇÃO, 2018).

emergiram vários projetos de lei no Congresso Nacional brasileiro que visam disciplinar a liberdade de ensino, com o objetivo de evitar os seus desvios²⁷⁹, com grande resistência no meio educacional (SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, 2018).

O novo grupo político, de linha conservadora, ao assumir o governo federal a partir de 2019, apresentou um discurso de “combate à doutrinação ideológica nas escolas” (PIRES, 2018). Para essa tarefa, o Presidente Jair Bolsonaro nomeou no início de seu mandato, como ministro da educação, o filósofo Ricardo Vélez Rodríguez, que se manifestou favorável ao projeto “Escola sem Partido”, crítico do marxismo e a favor de valores conservadores na educação (MARIZ, 2018; CAMPOS, 2018). O ministro envolveu-se em polêmicas de orientação ideológica, como no episódio em que encaminhou uma carta aos diretores de escolas públicas, que deveria ser lida aos alunos, contendo inclusive o *slogan* da campanha eleitoral do Presidente eleito (MARIZ, 2019). Posteriormente, manifestou sua pretensão de revisar livros didáticos sobre a ditadura militar iniciada em 1964, pois discordava da expressão “golpe militar”, uma vez que considerava ter sido “uma decisão soberana da sociedade brasileira” (G1, 2019). Depois de três meses no cargo, Vélez foi substituído pelo economista Abraham Weintraub, também comprometido com a pauta de “guerra ideológica” e “combate ao marxismo cultural” na educação (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2019). Percebe-se, assim, as frequentes investidas realizadas pelo Estado brasileiro de impor concepções e comportamentos por meio da educação, seja qual vertente ideológica esteja exercendo o poder.

Sobre o reconhecimento constitucional de que o ensino é livre à iniciativa privada, este é condicionado ao controle e regulação estatal, sendo que as instituições privadas de Educação Básica são supervisionadas pelos sistemas estaduais e municipais de ensino, enquanto as de educação superior pelo sistema federal de ensino. Já quanto à liberdade de escolha e direção da educação pelos pais ou responsáveis, apesar de também ser uma garantia constitucional, reforçada pelos pactos internacionais assimilados e pela própria legislação infraconstitucional, é um direito que está bem distante de ser respeitado no Brasil.

Para que se possa efetivar a plena liberdade de escolha, o Estado deveria, além de garantir a pluralidade dos sistemas de educação, assegurar os indispensáveis meios econômicos para a concretização dessa escolha, por meio de amplos programas de financiamento público da escola, independentemente da natureza, se pública ou privada. Contudo, conforme visto, a

²⁷⁹ A partir de 2014, surgiram vários projetos de lei com o propósito de “proibir a doutrinação política, moral, religiosa ou ideologia de gênero nas escolas”, que não conseguiram obter aprovação. Os projetos de lei que defendem o “Programa Escola Sem Partido” são os que mais repercutem e criam debate sobre o assunto.

Constituição prevê que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, com possibilidade de ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (art. 213, da CRFB).

A Constituição de 1988 veio assim a fortalecer as bases de um Estado-educador, garantindo-lhe o monopólio da educação obrigatória e gratuita, retirando o reconhecimento da importância do ensino privado e a possibilidade de seu financiamento público, conforme previsto no ordenamento jurídico anterior.²⁸⁰

Aliás, em tempos anteriores, as vozes em defesa pelas liberdades educacionais no Brasil eram mais vigorosas (MARTINS, 1976); contudo, aos poucos, foram sendo sufocadas e se acomodando diante da ação asfixiante do Estado.

Além de políticos e educadores, a Igreja Católica foi uma das principais instituições a questionar o papel do Estado na oferta da educação, como se pode perceber no conteúdo da “Declaração de Cardeais, Arcebispos e Bispos”, elaborada em 1958, que apresentou a seguinte manifestação pública:

No Brasil, a ingerência do Estado em matéria educacional precisa encontrar um limite, que possa salvar a cultura ameaçada pela estandarização que decretos e portarias provocam. Não tememos dizer que a intervenção estatal é, em grande parte, responsável pela mediocridade de nossa escola secundária. (MARTINS, 1976, p. 76).

Contudo, o modelo adotado a partir da Constituição de 1988, ao invés de se inspirar em experiências democráticas que fortalecem as liberdades, no aspecto da educação, optou pelo modelo totalitário de centralizar a organização da educação no governo federal, com imposição da escola estatal para o cumprimento da educação obrigatória.

Dessa forma, outra escolha não cabe às famílias de baixa renda, que não podem suportar às próprias expensas as mensalidades das escolas particulares, senão a matrícula de seus filhos na rede pública de ensino, com suas falhas e deficiências, numa clara discriminação econômica na definição das oportunidades de acesso e escolha do ensino, em descumprimento

²⁸⁰ A Carta de 1967 admitia o apoio público ao ensino privado, dispondo que este deve merecer “amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo” (art. 176, § 2º). Já a Lei nº 4.024/61, antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispunha em seu Art. 3º: O direito à educação é assegurado: I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor; II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos

ao princípio constitucional de garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inc. I, da CRFB).²⁸¹

Também sobre a opção da família realizar o ensino domiciliar, ou *homeschooling*, a prevalência do pensamento estatista na educação brasileira não tem permitido sua plena aceitação.²⁸²

Verifica-se, então, que o Estado brasileiro possui apenas compromissos formais com as liberdades educacionais, sem, contudo, efetivá-las na prática.

É devido a essa realidade apresentada que o Brasil possui um dos piores índices de liberdade na educação, conforme estudo desenvolvido pela Organização Internacional para os Direitos da Educação e as Liberdades na Educação - OIDEI, sendo que no *ranking* de 2016 aparece entre as últimas posições da América do Sul, atrás de Chile, Peru, Argentina, Equador e Uruguai (OIDEI; FUNDAZIONE NOVAE TERRA, 2016).

Dessa forma, constata-se que o Estado brasileiro deve se atentar para a sua forma de atuação no sentido de efetivamente promover as liberdades educacionais, não só no aspecto legal, mas na sua realização de fato, garantindo as liberdades de ensinar integradas com a liberdade de aprender, bem como favorecer e apoiar a criação de escolas privadas que devam atuar em paridade com as escolas públicas, inclusive com a possibilidade de financiamento público, em respeito à pluralidade de concepções pedagógicas e ao direito das famílias de escolher o modelo de educação a ser ofertado aos seus filhos.

4.2.4 Qualidade e equidade

²⁸¹ Esse princípio comporta, em seu âmbito de proteção, tanto a igualdade jurídica formal como a material, conforme os objetivos de justiça social. Foi com essa interpretação que, por meio do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, o STF considerou constitucional a reserva de cotas para o acesso ao Ensino Superior público.

²⁸² No Brasil, o Parecer CNE/CEB nº 34/2000, do Conselho Nacional de Educação, homologado pelo Ministro da Educação, manifestou que a educação domiciliar não configura modalidade de educação formal, indispensável à formação da pessoa como cidadão, concluindo pela sua impossibilidade, conforme o seguinte fundamento: “a escola é agência indispensável, na conjugação dos deveres da ‘família e do Estado’, conforme o art. 2º da LDB. Não da família sem o Estado ou do Estado sem a família, com inspiração ‘nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana’, tendo ‘por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho’. Certamente, foi sábio o legislador, ao envolver a tríade mencionada na consecução de objetivos tão amplos. Porque a família, ela só, jamais reunirá as condições mínimas necessárias para alcançar objetivos tão amplos e complexos”. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o ensino domiciliar necessitaria ser primeiro regulamentado pelo Congresso Nacional para que, posteriormente, pudesse ser praticado (julgamento do Recurso Extraordinário nº 888815, realizado em 12.09.2018). No mês de abril de 2019, o Executivo federal encaminhou projeto de lei que regulamenta a prática da educação domiciliar para ser apreciado e votado no Congresso Nacional.

A garantia de padrão de qualidade na educação é um princípio que deve ser observado em todos os seus níveis, conforme dispõe o art. 206, inc. VII, da Constituição de 1988. A Constituição ainda determina que a União deve exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º), bem como estabelece que a distribuição dos recursos públicos deve assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação (art. 212, § 3º).

O art. 60, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem assegurar, no financiamento da Educação Básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, estabeleceu as seguintes metas relativas à qualidade:

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental.

Meta 7: Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 nos anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 no Ensino Médio.

Retorna-se aqui, ao compromisso internacional com a “Agenda para o Desenvolvimento Sustentável” (Agenda 2030) e os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), especificamente o de nº 4, que visa “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, e que apresenta como primeira meta de resultado:

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade e que alcancem resultados de aprendizagem pertinentes e efetivos.

Sobre a definição de “padrão de qualidade”, a legislação infraconstitucional faz a indicação genérica de seu conteúdo, bem como estabelece as obrigações do Estado pela sua

verificação²⁸³. Em comum, os constitucionalistas brasileiros concordam que o padrão de qualidade no ensino deve ser alcançado por vários meios, que envolvem: condições de infraestrutura física e de equipamentos disponíveis para o ensino, qualificação e competência dos recursos humanos; condições de natureza pedagógica, compreendendo as metodologias e conteúdos adequados; e ainda os resultados desse processo de aprendizagem mensuráveis por meio de avaliações (SILVA, 2013).

Ao partir para a verificação do cumprimento dos compromissos estabelecidos com a educação de qualidade, com relação à meta 5 do PNE, de alfabetização infantil, a divulgação dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) referente a 2016 revelou que a porcentagem de crianças do 3º ano do Ensino Fundamental com aprendizagem adequada em leitura foi de 45,3%, em escrita foi de 66,1% e alcançou apenas 45,5% em matemática (BRASIL, 2015e).

Quanto à meta 7, cabe esclarecer inicialmente que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nos exames de avaliações realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), constituindo um importante instrumento de acompanhamento das metas de qualidade do PNE para a Educação Básica, além de servir de referência para a projeção de metas individuais intermediárias rumo ao incremento na qualidade do ensino, comparativamente à média dos países da OCDE (BRASIL, 2015a). As avaliações atualmente em vigor, conduzidas pelo INEP, propiciam a coleta de um precioso arsenal de dados, de cujas análises podem ser extraídas conclusões sobre a eficiência e eficácia das ações educacionais e, conseqüentemente, das carências remanescentes.

Na análise de todo o desenvolvimento histórico do IDEB, em todas as etapas da Educação Básica, conforme demonstra Tabela 4, enquanto nos anos iniciais do Ensino Fundamental o país segue melhorando seu desempenho, sendo a única etapa que consegue

²⁸³ A Lei 9.394/96, em seu art. 4º, inc. IX, define padrões mínimos de qualidade de ensino “como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, enquanto o art. 9º, inc. V, VI, VII e IX, dispõe que compete à União coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, além de assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar, bem como devem o Estado e Município supervisionarem os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 10, inc. IV e art. 11, inc. IV, respectivamente). O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), instituído pelo Ministério da Educação e coordenado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas (INEP), realiza a avaliação periódica do ensino básico nacional.

alcançar os índices, nas últimas três edições (2013, 2015 e 2017), tanto os anos finais do Ensino Fundamental quanto o Ensino Médio não atingiram a meta estabelecida para o IDEB, sendo que a última etapa acumula os piores resultados nacionais, tanto que em 2017 nenhum Estado brasileiro atingiu a meta proposta.

Tabela 4 - IDEB – Resultados e Metas (os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta).

Anos Iniciais do Ensino Fundamental															
	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Dependência Administrativa															
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

Anos Finais do Ensino Fundamental															
	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
Dependência Administrativa															
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

Ensino Médio															
	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
Dependência Administrativa															
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

Fonte: BRASIL, 2018d.

Os resultados demonstram as dificuldades do Brasil em elevar a qualidade de toda a Educação Básica, mas, sobretudo, do Ensino Médio, uma vez que, na edição de 2017, mais de 70% dos alunos que finalizaram o Ensino Médio no Brasil não conseguiram atingir níveis considerados básicos em Matemática e Português.

Além do desempenho insuficiente, o levantamento aponta uma estagnação na etapa desde 2009, com viés de queda. Em Matemática, a proficiência média caiu de 275 para 270 pontos entre 2009 e 2017, o que deixa o Brasil no nível 2, de uma escala que vai de 0 a 10. Até o nível 3, o aprendizado é considerado insuficiente pelo MEC. A partir do nível 4, o aprendizado é considerado básico e, do nível 7, avançado. A triste conclusão é de que a maior parte dos estudantes que finalizam a Educação Básica no país não é capaz de resolver problemas utilizando as quatro operações básicas da matemática (soma, subtração, multiplicação e divisão). Já em Língua Portuguesa, a queda foi de 269 pontos para 268. A média de português coloca o país no nível 2, seguindo a mesma escala anteriormente apontada, o que significa que, de forma geral, os estudantes brasileiros terminam o ensino básico sem conseguirem interpretar adequadamente um texto.

As autoridades públicas federais responsáveis pela educação brasileira reconhecem a péssima qualidade do Ensino Médio praticado no país, conforme consta na página oficial do INEP, que divulgou os resultados do SAEB de 2017:

É baixíssimo o percentual de brasileiros às vésperas de concorrer a uma vaga no Ensino Superior com conhecimento adequado em Língua Portuguesa. Apenas 1,62 % dos estudantes da última série do Ensino Médio que fizeram os testes desse componente curricular no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2017 alcançaram níveis de aprendizagem classificados como adequados pelo Ministério da Educação (MEC). O percentual equivale a cerca de 20 mil estudantes do total de 1,4 milhão que fez a prova nessa etapa. Em Matemática, a situação não é muito diferente: somente 4,52% dos estudantes do Ensino Médio avaliados pelo Saeb 2017, cerca de 60 mil, superaram o nível 7 da Escala de Proficiência da maior avaliação já realizada na Educação Básica brasileira. [...] De forma geral, a baixa qualidade do ensino nessa etapa prejudica a formação dos estudantes e, consequentemente, atrasa o desenvolvimento social e econômico do país. (BRASIL, 2018a).

Esses resultados desastrosos naturalmente se repetem nas avaliações do PISA, realizadas pela OCDE. Em todas as edições realizadas, desde 2000, o Brasil ocupa as últimas colocações entre todos os países participantes (TABELA 5).²⁸⁴ No ano 2000, quando houve a primeira edição da avaliação, foram 32 países participantes do PISA e o Brasil se posicionou em último: 56% dos estudantes de 15 anos avaliados em Matemática, Leitura e Ciências tiveram um desempenho de “quase analfabetos funcionais”, isto é, sabem ler e escrever, mas possuem dificuldade de explicar o que leram ou de escrever um texto claro, com começo, meio e fim (boa redação), a uma boa distância do penúltimo colocado – o México, com 44%. Nas edições seguintes, o Brasil apresentou uma pequena melhora de desempenho, contudo, na última edição,

²⁸⁴ O Brasil é o único país sul-americano que participou de todas as edições do PISA, desde sua primeira aplicação.

de 2015, em comparação à anterior de 2012, o Brasil caiu em Matemática (média de 377 pontos) e estagnou em Leitura (média 407 pontos) e em Ciências (média de 401 pontos), bem abaixo da média geral apurada na edição para cada uma dessas áreas (de respectivamente 493, 493 e 490 pontos), o que o colocou na 66ª, 59ª e 63ª posição, nas respectivas áreas, entre os 70 países avaliados. Os países asiáticos, com Singapura à frente, lideraram o PISA de 2015 (OCDE, 2017c; OCDE, 2016a).

No PISA 2015, em todas as três áreas, mais da metade dos estudantes brasileiros ficaram abaixo do nível 2 (TABELA 5), patamar que a OCDE estabelece como necessário para que os jovens possam exercer plenamente sua cidadania.

Tabela 5 - Participação do Brasil no PISA (2000-2015).

Área	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Matemática	334	356	370	386	391	377
Leitura	396	403	393	412	410	407
Ciências	375	390	390	405	405	401
Média Geral	368	383	384	401	402	395
Enfoque Disciplinar	Leitura	Matemática	Ciências	Leitura	Matemática	Ciências
Países participantes	32	41	57	61	65	70
Colocação brasileira	32º	40º	52º	50º	57º	63
Total de inscritos	265.000	250.000	513.000	470.000	510.000	540.000
Alunos brasileiros	4.893	4.452	9.295	20.127	18.589	23.141
Escolas brasileiras participantes	250	229	633	950	837	841
Primeiro lugar	Finlândia	Finlândia	Finlândia	China (Xangai)	China (Xangai)	Singapura

Fonte: BRASIL, 2015c.OCDE

Gráfico 6 - Porcentagem de estudantes brasileiros que estão abaixo do nível básico de proficiência nas três áreas avaliadas pelo PISA em 2015.

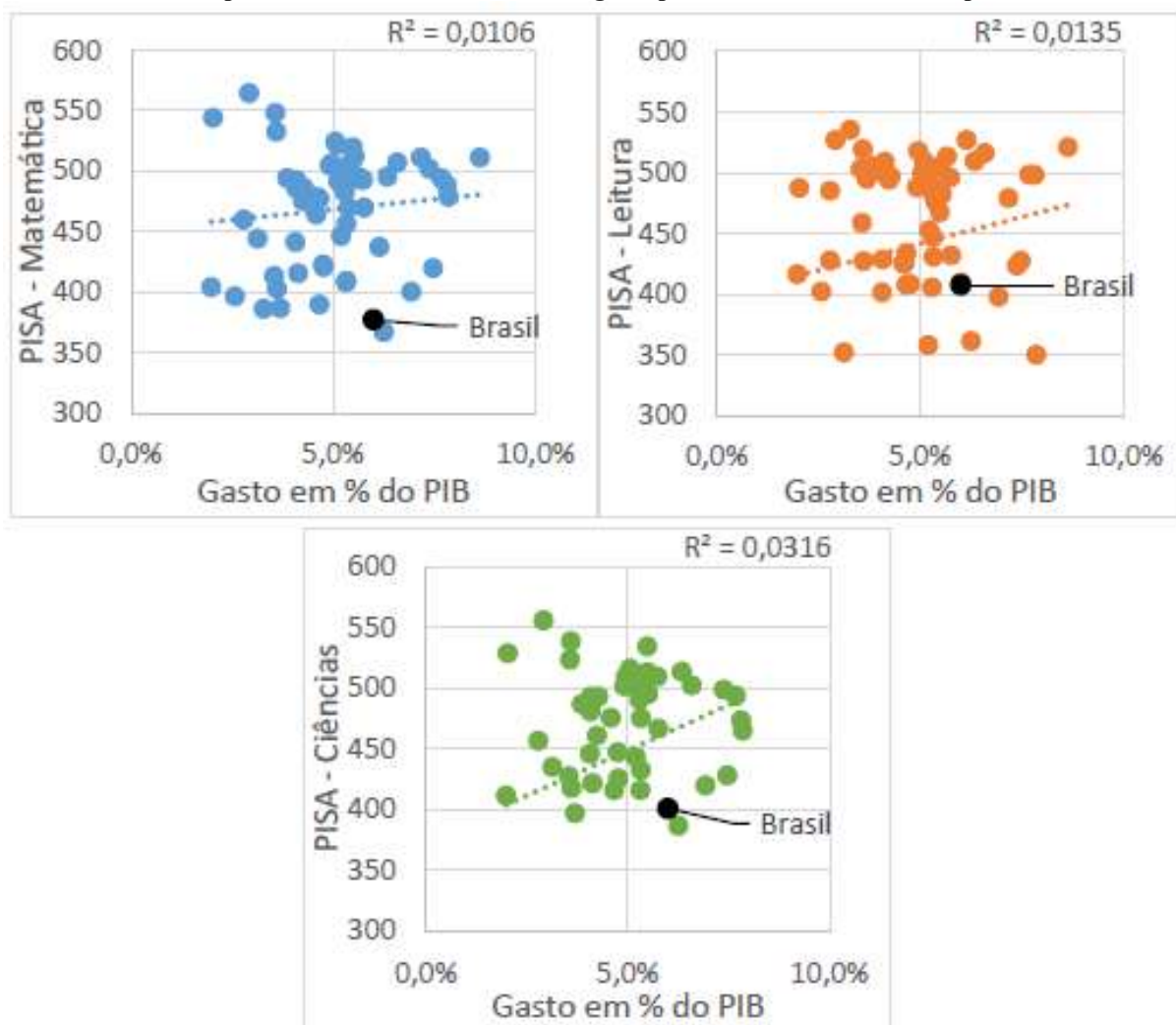


Fonte: OCDE, 2016b.

Em reforço à crítica já apresentada no que diz respeito à ineficiência dos investimentos em educação quanto à qualidade alcançada, o Gráfico 7 apresenta o desempenho dos diversos países no PISA de 2015, comparativamente ao respectivo percentual do PIB aplicado em

educação. Em todos os gráficos, o Brasil se apresenta no pior quadrante, com despesa acima da média, mas com desempenho bem inferior à média.

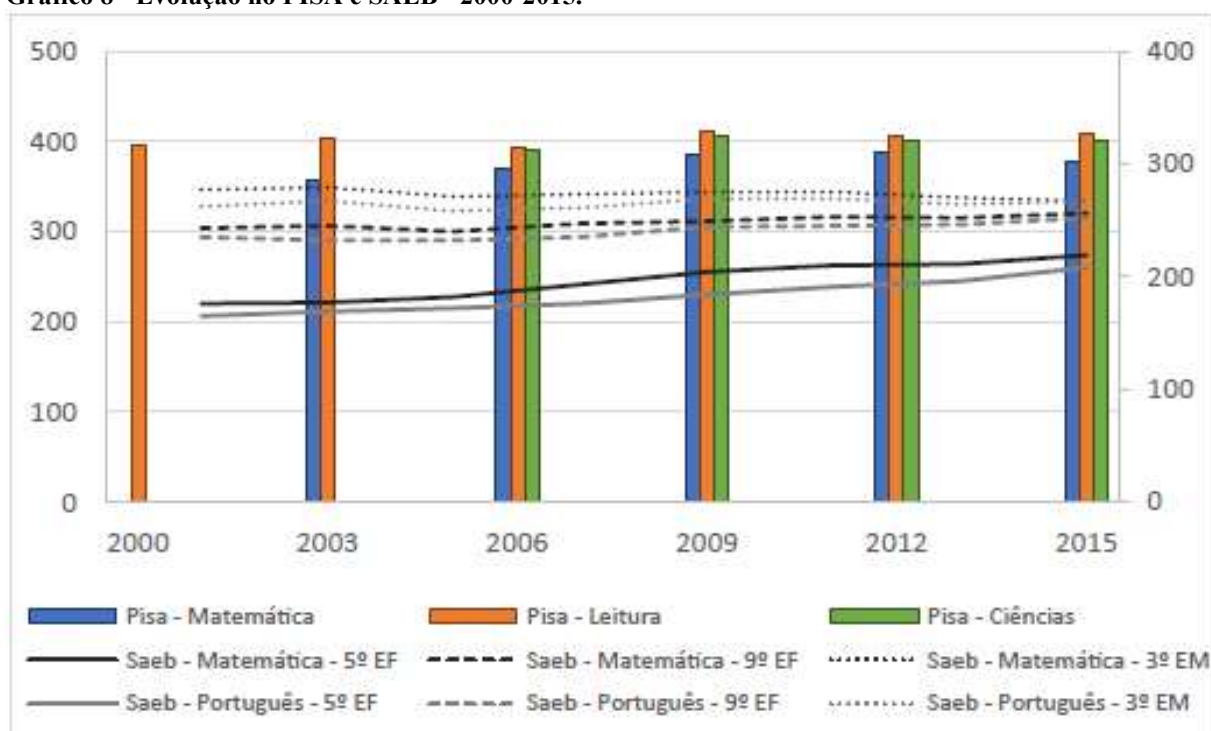
Gráfico 7 - Desempenho no PISA relativamente ao gasto público em educação como percentual do PIB.



Fonte: OCDE, 2017c.

Ao avaliar os resultados obtidos tanto no SAEB quanto no PISA, verifica-se que, apesar do aumento do investimento em educação, o desempenho do Brasil em Matemática e Português não apresentou evolução correspondente, conforme se observa pelo Gráfico 8.

Gráfico 8 - Evolução no PISA e SAEB - 2000-2015.



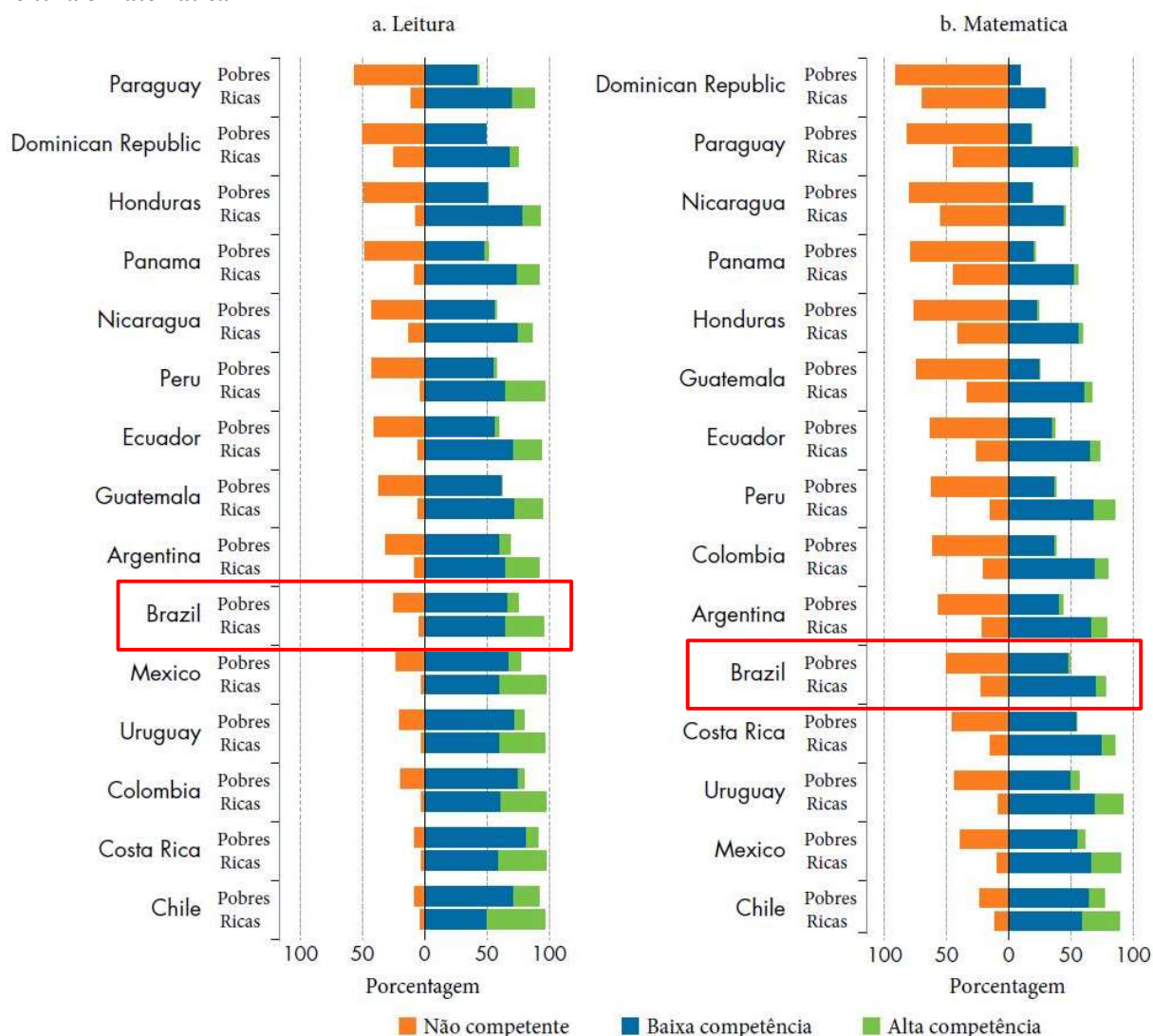
Fonte: INEP e OCDE.

Ao continuar no mesmo ritmo, com baixas taxas de melhoria de desempenho, os estudantes brasileiros levarão cerca de 75 anos para atingir a pontuação média obtida pelos países desenvolvidos. Em leitura, será preciso mais de 260 anos (WORLD BANK, 2017b).

Conforme Relatório do PISA de 2015, entre os alunos brasileiros, o desempenho em Ciências de um aluno de nível socioeconômico mais elevado corresponde a 27 pontos além ao de um aluno com um nível socioeconômico menor, o que equivale a aproximadamente ao aprendizado de um ano letivo (OCDE, 2017c).

O *World Development Report* de 2018, ao fazer referência aos estudos *Third Regional Comparative and Explanatory Study* - TERCE, desenvolvidos pela UNESCO em 2013 (UNESCO, 2014), ressalta a grande diferença de resultados de aprendizagem entre crianças pobres e ricas na América Latina, como é o caso do Brasil, conforme demonstra o Gráfico 9, nas áreas de leitura e matemática:

Gráfico 9 - Diferença de resultados na aprendizagem entre crianças pobres e ricas no Brasil, nas áreas de leitura e matemática.



Percebe-se que com a ampliação do acesso à educação, que caminha para sua universalização no nível fundamental, os desafios passam a ser outros. Os excluídos do passado, que não tinham acesso a uma educação, agora são excluídos dentro do próprio sistema educacional brasileiro, pois não possuem uma educação de qualidade.

Considerando o conjunto de relatórios, pesquisas e avaliações relativas à Educação Básica no Brasil, que convergem para o mesmo diagnóstico de comprovada ineficiência, péssima qualidade e falta de equidade, revela-se o fracasso do Estado brasileiro na efetivação de elementos essenciais do direito à educação, limitando o potencial da educação na solução dos graves problemas de desenvolvimento social e econômico vivenciados continuamente pelo país.

4.3 O público e o privado no sistema educacional brasileiro

Conforme visto, a Constituição brasileira de 1988 estabelece que o ensino deve ser ministrado com base no princípio de “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” e na “coexistência de instituições públicas e privadas” (art. 206, § 3º), uma vez que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atenda a determinadas condições (art. 209).

As discussões sobre o papel do setor público, estatal, e do setor privado, envolvendo instituição com ou sem fins lucrativos, sempre se fizeram presentes na história da educação brasileira, quase sempre com embates e oposição de ideias e interesses (BONAMINO, 2003). Há que se considerar que os embates travados entre os setores público e privado na educação estão inseridos em um contexto geral de redefinição de seus espaços, conforme uma dada realidade sócio-político-cultural. Nesse sentido,

Esse confronto, ou essas ideologias em conflito, vão assumido, portanto, contornos/configurações diferenciados ao longo do processo histórico tendo em vista as questões conjunturais em que se efetivam, seus protagonistas e a caracterização do regime político. Trata-se de um embate que não se circunscreve à agenda educacional, mas tem nela explicitação concreta, revelando, desse modo, o papel da educação como constituinte e constitutiva das relações sociais (DOURADO; BUENO, 2001, p. 54).

O início da construção da organização formal de um sistema de ensino no Brasil contou com a atuação fundamental da Igreja Católica, por meio da Companhia de Jesus, que exerceu a função de promoção da educação e cultura no período da colonização (XAVIER, 2003). Após a reforma pombalina, que expulsou a Ordem dos Jesuítas da Colônia, na segunda metade do século XVIII, Portugal passou a concentrar o controle e a precária provisão da educação no Brasil, com a instituição de um imposto, o subsídio literário. Com a independência, em 1822, a ampliação do sistema educacional organizado pelo Estado recebeu um impulso, com a construção dos grupos escolares destinados à educação primária e com a volta das iniciativas educativas da Igreja Católica.

A proclamação da República marca o início do conflito e da definição dos espaços entre o público e o privado na educação brasileira. A primeira manifestação expressiva nesse sentido é criada pelo movimento denominado “Pioneiros da Educação Nova”, formado por um conjunto de intelectuais que conclamavam o Estado a viabilizar “a transformação da educação em uma *função social e pública*”, e, assim, diminuir as relações de dependência, que prendiam as instituições educacionais às órbitas doméstica e religiosa (XAVIER, 2003, p. 236-237); a partir dessa visão “a educação deixa de ser considerada tarefa primordial da família que, a partir

de então, passa a ser vista como coadjuvante da tarefa educacional juntamente com a instituição escolar e o Estado” (XAVIER, 2003, p. 238).

Apesar da pressão pela adoção do monopólio estatal na educação, a Constituição brasileira de 1934 optou pela oficialização e equivalência das escolas públicas e privadas, o que fez acentuar a disputa de espaços entre os defensores da escola pública e os da escola privada, sobretudo no que se refere à distribuição dos recursos públicos para estas escolas.

As Constituições e legislações educacionais posteriores mantiveram o tratamento igualitário entre instituições de ensino público e privadas, inclusive reconhecendo a possibilidade desta última em receber recursos públicos, o que foi cessado com a Constituição de 1988, que, apesar de reconhecer a possibilidade de criação de escolas privadas, definiu que o financiamento público da educação deve, prioritariamente, ser direcionado para as escolas públicas.

A partir da segunda metade da década de 1990, com implementação de uma nova reforma do Estado, a possibilidade de parcerias e repasses de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos (admitida no art. 213, da CRFB) passou a receber maior atenção, a partir da estratégia de transferência da execução dos serviços sociais para as entidades públicas não-estatais.

Atualmente, a única possibilidade de concessão de bolsas públicas para que estudantes possam frequentar o ensino básico nas escolas privadas com fins lucrativos está disposto no artigo, 213, § 1º, da Constituição, que estabelece: “os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o Ensino Fundamental e Médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.” Contudo, passados mais de 30 anos, ainda não foi aprovada nenhuma lei pelo Congresso Nacional que venha regulamentar essa previsão constitucional.

Assim, no ambiente geral brasileiro prevalece a dicotomia entre o público e o privado, com separação de seus espaços de atuação. O sistema educacional brasileiro pode ser considerado um sistema de liberdade passiva, uma vez que o Estado reconhece o direito de criação de escolas particulares, mas sob seu rígido controle²⁸⁵ e com pouco apoio, sobretudo no caso das escolas privadas com fins lucrativos.

²⁸⁵ Além de controlar os processos de autorização, reconhecimento e avaliação das instituições privadas de ensino, o STF, no julgamento da Adin no 319-4/DF, reconheceu a constitucionalidade da intervenção estatal na fixação

E, diferentemente de outros contextos, como o europeu, não há no Brasil uma discussão aprofundada sobre as liberdades de escolha do modelo de escola e de maior apoio às escolas privadas, mesmo porque há uma forte rejeição a essa ideia em virtude da visão estatista predominante na cultura brasileira, que se apresenta com maior força no ambiente educacional, alimentado pela comunidade acadêmica de educação e pedagógica, além dos sindicatos de trabalhadores da educação pública.

A preocupação com o purismo público na educação no Brasil é tamanha que até a participação da iniciativa privada nas atividades-meio da educação, como a prestação de consultorias, fornecimento de sistemas de educação e outros serviços de apoio, já é denunciada como invasão privada na educação pública. Até mesmo as ações de entidades do terceiro setor ou originários da iniciativa privada em defesa da educação, como o movimento “Todos pela Educação”²⁸⁶, também é rechaçada e vista como uma intromissão indevida na educação, que deve ser sempre conduzida e ofertada de forma exclusiva pelo Estado (ADRIÃO, 2009; OLIVEIRA, 2009; ARELARO, 2007; SAVIANI, 2018; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009; ADRIÃO; PERONI, 2012; PERONI; CAETENO, 2016; ARAÚJO, 2012).

Mesmo diante do quase monopólio do setor público no ensino básico, onde cerca de 82% dos estudantes brasileiros estão matriculados (TABELA 6), alguns autores centram suas críticas na chamada privatização “endógena” (BALL; YOUDELL, 2007), com a inserção de “uma lógica mercantil influenciando no processo pedagógico e na organização da escola pública” (PERONI; CAETENO, 2016, p. 339-340). De acordo com essa linha de pensamento, as políticas públicas educacionais estariam sendo conduzidas através de consensos construídos por organizações internacionais, que formam uma denominada “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE)” (DALE, 2004), que consiste na instituição de uma padronização da educação conforme as necessidades do mercado e a implantação de uma gestão com ênfase nos resultados.²⁸⁷

dos valores das mensalidades escolares praticadas pelas escolas particulares, interferindo, assim, na liberdade econômica e na livre concorrência do setor privado de ensino. Atualmente, a Lei nº 9.870/99 regulamenta a forma de cobrança e reajuste das mensalidades escolares nas instituições de ensino particulares, em todos os níveis educacionais.

²⁸⁶ O “Todos pela Educação” constitui-se em uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que se propõe a debater políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação brasileira, tendo como maiores incentivadores e financiadores empresas e fundações privadas, o que, só por isso, no olhar de alguns críticos, a tornaria comprometida apenas “com os interesses daqueles que procuram a manutenção e reprodução do capital”. (COSSETIN, 2017).

²⁸⁷ Em artigo que analisa como os pesquisadores brasileiros têm procurado explicar as tendências de privatização da educação pela AGEe, Ângelo Souza (2016) identifica os equívocos dessas pesquisas que utilizam unicamente tal teoria para justificar os conteúdos presentes nas políticas públicas educacionais contemporâneas, simplificando o que é complexo.

Percebe-se, nesses discursos, uma clara rejeição ideológica por qualquer proposta de aperfeiçoamento do sistema educacional que tenha como origem o setor privado ou os instrumentos e as ferramentas nele utilizados para a melhoria e eficiência dos serviços, como se tudo fosse uma ameaça do temível “neoliberalismo”.

Tabela 6 - Distribuição das matrículas da Educação Básica no Brasil de 2014 a 2018.

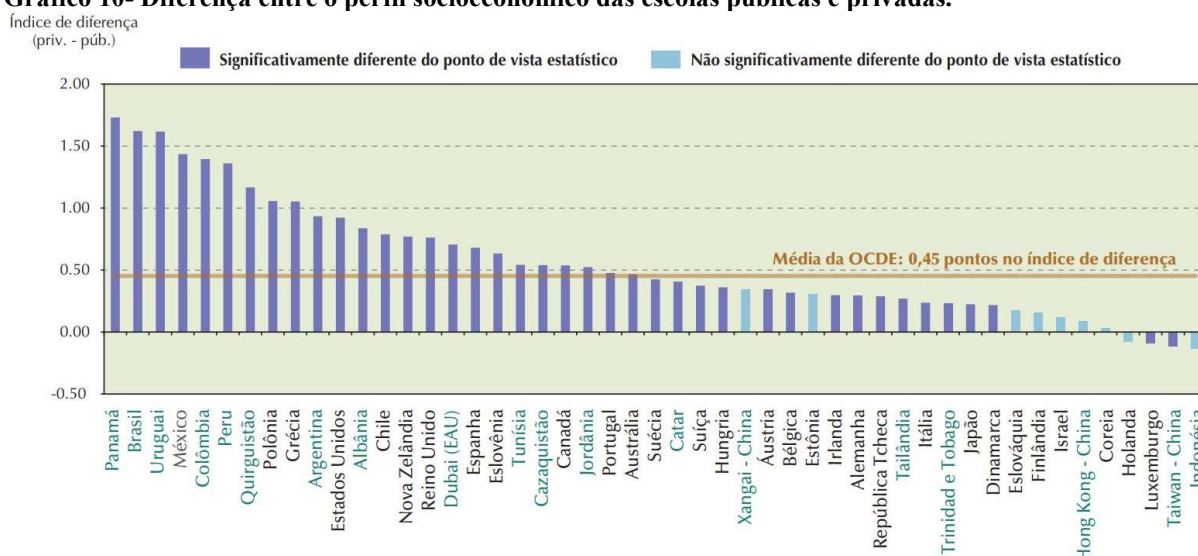
CATEGORIAS NA LINHA	CATEGORIAS NA COLUNA					
Ano	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA					
	Total	Pública	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2014	49.771.371	40.680.590	296.745	17.294.357	23.089.488	9.090.781
2015	48.796.512	39.738.780	376.230	16.548.708	22.813.842	9.057.732
2016	48.817.479	39.834.378	392.565	16.595.631	22.846.182	8.983.101
2017	48.608.093	39.721.032	396.482	16.222.814	23.101.736	8.887.061
2018	48.455.867	39.460.618	411.078	15.946.416	23.103.124	8.995.249

Fonte: Censo Escolar INEP/2018.

Infelizmente, essa guerra ideológica tem custado muito caro para os alunos que frequentam o debilitado sistema educacional brasileiro. O dualismo radical entre o público e o privado reflete-se na divisão entre os privilegiados, que podem ter acesso à escola privada, de melhor qualidade, e a maioria de desafortunados, a quem só restam a escolas estatais com suas deficiências.

Como na maioria dos sistemas educacionais de todo o mundo, a composição dos alunos do ensino privado no Brasil também é formada basicamente por famílias de melhor condição socioeconômica, capazes de custear o pagamento das mensalidades. As poucas possibilidades de famílias desprovidas de recursos financeiros matricularem seus filhos em escolas privadas fazem com que o Brasil apresente uma das maiores distorções de perfil socioeconômico das escolas públicas e privadas entre os países participantes do PISA (GRÁFICO 10).

Gráfico 10- Diferença entre o perfil socioeconômico das escolas públicas e privadas.



Fonte: OCDE, 2012b, p. 2.

Segundo estudo apresentado pela OCDE, a diferença entre o perfil socioeconômico das escolas públicas e privadas diminui quando as escolas privadas contam com parcelas maiores de financiamento público, conforme a seguinte conclusão:

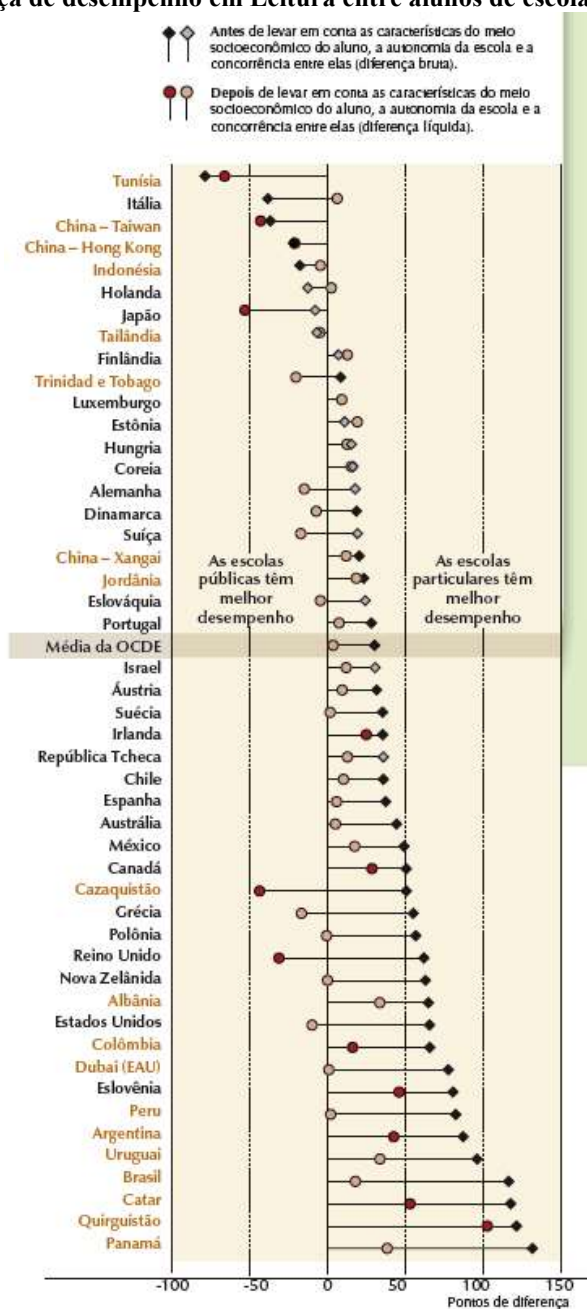
Os países que proporcionam mais financiamento público às escolas privadas devem ser capazes de garantir que, independente de seu ambiente socioeconômico, os estudantes possam frequentar essas escolas privadas. Quando os recursos públicos se traduzem em termos de bolsas escolares, uma abordagem bem direcionada pode garantir maior equidade do que a abordagem universal. (OCDE, 2012b, p. 4).

A grande diferença existente na composição dos perfis também se reflete nos resultados de desempenho apresentados por esses alunos. De fato, as diferenças de desempenho entre escolas podem resultar de muitos fatores, principalmente de condições externas, como estrutura e cultura familiar. E se deve considerar que, geralmente, as escolas privadas contam com uma população maior de estudantes de meios mais favorecidos, com mais recursos materiais, e com ambientes disciplinares melhores do que nas escolas públicas do sistema.

Dessa forma, conforme aponta outro estudo da OCDE, as variações de desempenho entre escolas não significam necessariamente maiores desigualdades entre elas; contudo, a existência de uma enorme disparidade de desempenho entre escolas públicas e privadas pode indicar a existência de um sistema de extrema desigualdade e injustiça, onde apenas poucos privilegiados possuem acesso a uma educação de qualidade, como é o caso do Brasil. Como exemplo sobre as diferenças de resultados apresentados entre alunos de escolas públicas e privadas nas avaliações de leitura do PISA de 2009, o Brasil também apresenta uma das maiores diferenças (Gráfico 11).

O agravante é que o caminho percorrido, ao invés de buscar a equidade, tem feito aumentar ainda mais as desigualdades existentes. Conforme demonstra o Gráfico 12, à medida que o desempenho geral do alunos brasileiro tem aumentado nas avaliações do PISA, de forma contínua também tem aumentado a variação de desempenho entre os grupos de maior e menor poder socioeconômico, ou seja, a distância entre os poucos com bom desempenho e a maioria com baixos rendimentos escolares tem aumentado.

Gráfico 11 - Diferença de desempenho em Leitura entre alunos de escolas públicas e privadas.



Fonte: OCDE, 2013, p. 2.

O baixo desempenho obtido pelo Brasil em todas as avaliações do PISA²⁸⁸, bem como as diferenças de resultados apresentados entre escolas privadas e públicas no Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB), conforme os índices alcançados no IDEB²⁸⁹, já foram apresentados anteriormente quando analisamos a efetivação da qualidade no sistema educacional brasileiro, assim como a grande diferença de desempenho obtida pelos alunos pobres em relação aos ricos.²⁹⁰

Gráfico 12 - Mudanças no desempenho global em leitura e na variação de desempenho estudantil entre 2000 e 2009.



Fonte: OCDE, 2013c, p. 3.

Em análise sobre essa questão, a OCDE apresenta a seguinte conclusão:

O desempenho global de um país ou economia no PISA é apenas uma medida da efetividade de seu sistema educacional. O grau de variação de desempenho do aluno entre e dentro das escolas fornece uma indicação muito mais clara da medida em que o sistema educacional é bem-sucedido em oferecer uma educação de qualidade para todos os seus estudantes. Os resultados do PISA mostram que alto desempenho ou

²⁸⁸ Conforme demonstrado na Tabela nº 5: Participação do Brasil no PISA (2000 – 2015)

²⁸⁹ Ver Tabela nº 4: IDEB – Resultados e Metas

²⁹⁰ Ver Gráfico nº 9: Diferença de resultados na aprendizagem entre crianças pobres e ricas no Brasil, nas áreas de leitura e matemática

melhorias rápidas podem ser atingidos sem a ampliação do hiato de desempenho que separa os estudantes de maior e de menor rendimento. (OCDE, 2013c., p. 4).

Em outra pesquisa, que analisa a eficiência das escolas públicas e privadas, Breno Sampaio e Juliana Guimarães (2009) também atestaram a necessidade de uma significativa melhoria do ensino público para uma efetiva contribuição na redução das disparidades de oportunidade de ensino e, em última análise, na redução das desigualdades sociais e econômicas.

Já em um estudo que demonstra a falta de equidade e oportunidades iguais no sistema educacional brasileiro, os pesquisadores Maria Alves, José Soares e Flávia Xavier (2016) concluíram que as desigualdades, que antes se manifestavam no acesso à escola pública, agora se revelam dentro dela, com crescentes diferenças nos níveis de aprendizagem, podendo chegar ao equivalente a três anos de escolarização entre crianças da mesma idade. Essa constatação foi feita a partir da análise de edições da Prova Brasil entre 2005 e 2013, que envolveram cerca de 23 milhões de alunos e 70 mil escolas em todos os 5.570 municípios brasileiros. de um ano escolar; a distância de aprendizagem entre alguns grupos pode chegar a três anos de escolarização. É o caso de meninos brancos com nível socioeconômico (NSE) alto e meninas negras com NSE baixo, quando tiveram avaliados seus conhecimentos em Matemática. Os pesquisadores concluíram o seguinte:

Com a expansão do ensino básico, as desigualdades que antes afetavam mais acentuadamente o acesso e a progressão escolar, vêm se revelando pelas desigualdades de aprendizado. Os problemas do aprendizado no Ensino Fundamental constituem uma barreira para o acesso dos alunos aos níveis mais altos de ensino. Para os alunos com nível socioeconômico mais baixo, pretos, meninos (em Leitura) ou meninas (em Matemática), as proficiências mais baixas os colocam em situação muito desvantajosa para seguir sua trajetória escolar. (ALVES; SOARES; XAVIER, 2016, p. 74).

Um sistema educacional evidentemente injusto gera inconformismo e insatisfação generalizada em seus frequentadores. Em pesquisa realizada pela OCDE, verificou-se que, em média, 26% dos estudantes desfavorecidos nos países participantes do PISA são “social e emocionalmente resilientes”, o que significa que estão satisfeitos com a sua vida, sentem-se socialmente integrados na escola e não sofrem de ansiedade de teste. Porém, o Brasil participa do grupo de países (ao lado de Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Peru, Uruguai e Turquia) que possuem as menores proporções de estudantes social e emocionalmente resilientes em geral: menos de 15%. A resiliência estudantil reflete-se tanto no bem-estar social e emocional quanto no desempenho acadêmico dos alunos (OCDE, 2018d, p. 36-37).

Para além das pesquisas e avaliações, o sistema educacional brasileiro possui também uma péssima reputação no meio social. Conforme pesquisa realizada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), menos da metade da população brasileira avalia a qualidade do ensino nas escolas públicas como ótima ou boa. Entre os níveis de ensino avaliados, o Ensino Médio integrado com educação profissional é aquele que recebe uma melhor avaliação, sendo avaliado como ótimo ou bom por 41% dos brasileiros. Esse percentual cai para 34% se o nível avaliado é o fundamental e para 31% se é o médio. Esse resultado é encontrado mesmo entre os entrevistados que estudam ou que possuem familiares estudando em uma instituição de ensino particular. Essa pesquisa aponta ainda que quase 80% da população brasileira acredita que os governantes brasileiros não estão comprometidos o suficiente com a qualidade do ensino no país. (RETRATOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA, 2018)

Para que esse trágico quadro seja revertido, faz-se necessário que o Estado tome as decisões corretas, que enfrente as resistências nefastas que fazem perpetuar um sistema educacional injusto e que prejudica justamente os mais carentes, envolvendo na solução todos os atores, públicos e privados, responsáveis pela efetivação do direito à educação, conforme aponta a OCDE:

Todos os estudantes, em todos os lugares, podem alcançar altos resultados e/ou melhorar seu desempenho. Os resultados do PISA revelam não apenas que isso é possível, como sublinham a importância da vontade política, dos esforços concentrados e da responsabilidade compartilhada entre todos os agentes envolvidos na busca da excelência em educação. (OCDE, 2013b, p. 4).

Conforme visto anteriormente, a forma de composição dos sistemas educacionais e a efetivação do direito à educação constitui-se em um problema político, que recebe influências ideológicas na sua condução. Contudo, no Brasil, esse conflito se apresenta ainda mais pernicioso, uma vez que tem resultado em restrições jurídicas que impedem o apoio e financiamento público ao setor privado, sobretudo de fins lucrativos, para uma melhor integração e colaboração intersetorial no desenvolvimento da educação.

A superação dessa visão dicotômica, de divisão e distanciamento entre o público e o privado, constitui um caminho necessário para a correção das iniquidades na Educação Básica, para que se possam efetivar políticas educacionais necessárias para a alteração do quadro caótico da educação brasileira, permitindo construir um sistema educacional de qualidade para todos, que respeite as liberdades na educação.

4.4 A natureza dos serviços de educação no direito brasileiro

Os debates sobre os espaços público e privado na educação, refletem na definição da natureza jurídica dos serviços de educação, e revelam as divergências jurídicas existentes sobre o tema, que no Brasil são mais evidentes.

Como visto, na maioria dos países a prestação dos serviços educacionais se constitui, ao mesmo tempo, um dever para o Estado e um direito para o particular, dando-lhe uma peculiaridade que resulta em divergências sobre sua natureza jurídica. Uma compreensão correta do problema faz-se necessária, uma vez que traz consigo uma série de consequências que interferem na atuação dos setores público e privado nos serviços de educação, bem como na relação entre ambos.

Para identificar a natureza dos serviços de educação, deve-se inicialmente fazer breves considerações sobre as controvertidas definições de serviço público e atividades econômicas e suas diferenciações. Considerando que os termos “serviço público” e “atividade econômica” estão intimamente ligados às funções do Estado e suscetíveis às influências ideológicas, políticas e econômicas, o resultado é uma total falta de consenso a respeito do assunto, sobre definições claras a serem adotadas de modo uniforme em todas as situações que se apresentam.

A atual Constituição brasileira optou em enfatizar o caráter explicativo do modelo tradicional de divisão entre atividades públicas e privadas, ao separar no interior do seu “Título VII”, as atividades de “serviço público” (art. 175 da CRFB) das de “exploração direta de atividade econômica” (art. 173 da CRFB).

Na perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro, em uma tentativa de simplificar o que é complexo, pode-se dizer que a grande distinção está no fato de que as atividades econômicas encontram-se protegidas pelo direito de livre-iniciativa, com possibilidade de atuação excepcional pelo Estado, enquanto a este lhe cabe a titularidade dos serviços públicos, ligados à prestação de direitos fundamentais.²⁹¹

A complexidade dessa divisão se inicia na própria Constituição de 1988, ao estabelecer que na oferta dos serviços educacionais, os particulares podem atuar com liberdade de iniciativa (arts. 170; 206, III e 209 da CRFB), sob regime de direito privado, e o Estado atua em caráter obrigatório (arts. 6º; 205 e 208 da CRFB), submetido a regime de direito público.

²⁹¹ Para Vítor Schirato, “[...] conforme entendimento de parcela significativa da doutrina administrativista brasileira, a prestação de um serviço público implica, *ipso iure*, por conta do regime jurídico de direito público, uma reserva de mercado exclusiva nas mãos do Estado, com a subtração da atividade do âmbito da livre iniciativa econômica, fazendo com que apenas o Estado ou quem dele receba uma delegação possa explorar a atividade” (SCHIRATO, 2012, p. 58).

Contudo, no meio dessa divisão bipartida, há que se atentar para algumas atividades econômicas prestadas pelos particulares por direito próprio, que se sujeitam a um maior controle e regulação do Estado por estarem vinculadas à satisfação do interesse público, havendo, assim, uma legítima intromissão pública no regime privado. Nessa condição, encontram-se as prestações dos serviços de educação, de inegável valor social e de interesse coletivo, tanto pela sua essencialidade para a formação plena de cidadãos, quanto como instrumento de desenvolvimento econômico, cultural e social.

Como consequência, surgem diferentes teorias que buscam qualificar a educação exercida pela iniciativa privada ora como serviço público, ora como atividade econômica, ou ainda criando um *tertius*, um meio termo entre ambas.

No contexto brasileiro, essas atividades específicas recebem designações diferentes, como atividades econômicas de interesse público, atividades privadas de interesse público, atividades regulamentadas, serviços de utilidade pública, serviços de interesse coletivo, atividades privadas sob regime especial (MELLO, 2014) ou serviços de relevância pública.²⁹² Outras denominações, tendo como referência doutrina europeia, são utilizadas, como serviços públicos objetivos ou serviços de interesse público, sendo mais comum o uso do termo serviço impróprio ou virtual para se referir às atividades que, apesar de materialmente se assemelharem aos serviços de titularidade do poder público, são realizadas pelos particulares e sujeitos a uma disciplina pública específica.

Diante desse panorama, Paulo Modesto observa que o modelo de separação em atividades econômicas e serviços públicos na Constituição, “simplifica em excesso a complexidade do sistema legal vigente” (MODESTO, 2005, p. 5).

Para demonstrar a falta de consenso sobre o tema, este trabalho irá citar as principais decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os temas “serviços públicos”, “atividades econômicas” e “educação”; e, posteriormente, os posicionamentos doutrinários divergentes, revelando assim suas contradições.

De início, cabe trazer uma das discussões mais antigas e que provocaram manifestações de vários órgãos do Judiciário, que diz respeito ao cabimento ou não de mandado de segurança face a ato de dirigente de instituição de ensino superior.

²⁹² Paulo Modesto define as atividades de relevância pública como “atividades consideradas essenciais ou prioritárias à comunidade, não titularizadas pelo Estado, cuja regularidade, acessibilidade e disciplina transcendem necessariamente à dimensão individual, obrigando o Poder Público a controlá-las, fiscalizá-las e incentivá-las de modo particularmente intenso” (MODESTO, 2007, p. 491).

Sobre este tema, a jurisprudência brasileira se posicionou no sentido de que o ensino é serviço público delegado aos particulares e que os dirigentes de instituições particulares, agindo em delegação do poder público, podem ter contra si interpostos mandados de segurança.

Contudo, este não era o entendimento anterior do STF que já havia se posicionado diferentemente no Recurso Extraordinário nº 21.444, de 19.05.1954. Neste julgamento, o ministro relator Oromar Nonato, se posicionou no sentido de que o ensino pode ser exercido por particulares, independentemente de delegação governamental.

Mas o novo posicionamento do STF se consolidou em 1962 quando se manifestou acerca do cabimento do Mandado de Segurança contra ato de dirigente de instituição particular de ensino, em decisão proferida no RMS nº 10.173, de 30.07.62, originário do antigo Estado da Guanabara. Neste julgamento prevaleceu a tese de que o ensino é um serviço público e, quando prestado por particulares, é por delegação do poder público.

A partir da atual Constituição de 1988, o STF foi acionado a manifestar sobre o assunto por várias vezes, sempre com debates e divergências sobre a natureza jurídica dos serviços de educação quando prestados pelo setor privado.

Em 1993 o STF foi acionado para dirimir dúvidas sobre a possibilidade do Estado poder intervir no controle das mensalidades cobradas pelas escolas privadas, conforme julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 319, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEN), com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.039/90, a qual dispunha sobre critérios para reajustes de matrículas escolares, com o objetivo de impedir aumentos abusivos.

Neste julgamento, o relator, ministro Moreira Alves, concluiu pela possibilidade do Estado legislar acerca dos preços fixados pelos estabelecimentos de ensino, para isto cita o artigo 170 da Constituição brasileira, que dispõe sobre a ordem econômica, afirmando que o preceito da livre iniciativa deve ser observado em conjunto com a defesa do consumidor e o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais no país.

Em posicionamento divergente, o ministro Marco Aurélio sustentou que deve prevalecer o princípio da livre iniciativa no campo econômico, uma vez que esse seria o motor da economia de mercado, a qual seria essencial ao Estado Democrático de Direito.

Por fim, o STF admitiu a competência do poder público na regulação da política de preços nos serviços de ensino, compatibilizando o conceito de livre iniciativa, uma vez que a educação privada foi tratada neste julgamento como atividade econômica, com a relevância social da atividade, justificando a interferência pública.

Posteriormente, no ano de 2005, em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade apresentadas novamente pela COFENEN, tendo o ministro Eros Grau atuado como relator em ambas, a educação foi configurada como serviço público não-privativo, mesmo sem consenso sobre esta questão, conforme pode-se observar nos votos e nos debates entre os ministros nos respectivos julgamentos.

Na primeira a ser julgada, a ADI nº 1266²⁹³, a CONFENEN pleiteava junto ao STF a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.586/94, do Estado da Bahia, que por dispor sobre normas para a adoção de material escolar e livros didáticos por parte dos estabelecimentos de ensino privados, afrontava, entre outras questões apresentadas, a liberdade de ensino das instituições garantida pelo art. 209 da Constituição.

Divergindo do relator que apresentou voto pela improcedência da Ação, o ministro Marco Aurélio entendeu que não compete ao Estado interferir no âmbito das relações privadas estabelecidas pelas escolas particulares.

Após a apresentação dos votos, o que se seguiu foi um debate quanto à configuração ou não da educação como um serviço público não privativo, conforme defendido pelo relator ministro Eros Grau. Nos pronunciamentos dos ministros percebeu-se a total discórdia sobre o assunto, sendo que o ministro Carlos Britto se manifestou no sentido de que “saúde pública e educação são atividades ambivalentemente estatais e privadas, ou seja, mista entre públicas e privadas, porque admitidas duas titularidades, ou dois senhorios. *Data vênia*, excluo esses dois tipos de atividade da área dos serviços públicos típicos”. Entendimento que foi acompanhado pelo ministro Sepúlveda Pertence.²⁹⁴

²⁹³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.584/94 DO ESTADO DA BAHIA. ADOÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR E LIVROS DIDÁTICOS PELOS ESTABELECIMENTOS PARTICULARES DE ENSINO. SERVIÇO PÚBLICO. VÍCIO FORMAL. INEXISTÊNCIA. 1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. 2. Tratando-se de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional e as dispostas pelo Estado-membro, no exercício de competência legislativa suplementar (§ 2º do ar. 24 da Constituição do Brasil). 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente. (BRASIL, 2005b).

²⁹⁴ Pela pertinência e por suas fundamentações, cabe reproduzir aqui as manifestações dos ministros realizadas durante o julgamento em momento que se discute a configuração ou não da educação como serviço público: “O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO: Entendo que não. Saúde pública e educação são atividades ambivalentemente estatais e privadas, ou seja, mista entre públicas e privadas, porque admitidas duas titularidades, ou dois senhorios. *Data vênia*, excluo esses dois tipos de atividade da área dos serviços públicos típicos. O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, também eu, conforme o Ministro Carlos Britto, embora respeitando como categoria doutrinária a classificação do Ministro Eros Grau, entendo que, em termos constitucionais, o ensino privado não é serviço público; é uma atividade privada, mas, porque imbricada com o direito à educação, sujeita a regulamentações públicas. O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Entendo que a Constituição caracteriza educação e saúde como direitos fundamentais, prestacionais. O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Por

Por fim, o assunto não chegou a ser pacificado, mas mesmo assim o relator inseriu o seu posicionamento na redação da ementa desta decisão, uma vez que constituiu fundamento do seu voto.

No mesmo ano de 2005, o ministro Eros Grau ratificou seu entendimento na ADI nº 1007²⁹⁵, também proposta pela CONFENEN, que visava declarar inconstitucional a Lei nº 10.989/93 do Estado de Pernambuco, que estabelecia como data para pagamento de mensalidades o último dia de cada mês naquele Estado.

Neste julgamento, o relator ministro Eros Grau posicionou-se pela inconstitucionalidade da referida lei, alegando que a fixação de data para pagamento de mensalidades seria tão somente uma questão contratual, de direito obrigacional e, portanto, conforme o artigo 22, I, da Constituição, tal matéria seria de competência exclusiva da União. O ministro posteriormente, fiel ao seu pensamento doutrinário, descreve a educação como “serviço público não privativo”.

Durante os debates deste julgamento, mais uma vez repetiram-se as divergências sobre a configuração da educação como serviço público ou atividade econômica, sendo que o único consenso apresentado foi de que aquela não era a oportunidade para aprofundar ou pacificar esta questão²⁹⁶, contudo, novamente mesmo sem um entendimento final sobre o assunto, o

isso mesmo julgamos constitucional, conforme o voto do Ministro Moreira Alves, a disciplina de preços, dada a sua imbricação com o direito a educação. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: De qualquer forma, não há um direito a educação numa escola privada se não houver o pagamento. O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Se não houver o pagamento, sim; mas ele pode estar sujeito a parâmetros normais, fixados em lei. O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: A fundamentalidade desse direito é que leva a legitimação da atuação do Estado, no sentido de disciplinar essa prestação. O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sem converte-lo em serviço público. O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Claro. Temos de encontrar um meio termo aí. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: No caso, não é preciso chegar a esse resultado, porque é comum o entendimento de que é passível de regulação a matéria por parte do Estado. O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): Na linha do pensamento dos Ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Britto, o ensino e a saúde são mercadoria quando prestados pelo setor privado; mas são serviços públicos quando prestados pelo Estado. Ou seja, uma coisa consegue ser, ao mesmo tempo, em termos jurídicos, duas coisas. O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Acho que, do nosso ponto de vista, não se extrai essa conclusão a que chegou Vossa Excelência. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Mas isso não é necessário para definir a questão. Vamos deixar que ela se imponha.” Conforme íntegra do Acórdão. (BRASIL, 2005b).

²⁹⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. 2. Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil, compete à União legislar sobre direito civil. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (BRASIL, 2005c)

²⁹⁶ Em várias passagens durante os debates deste julgamento, os Ministros Carlos Britto e Eros Grau expressaram seus posicionamentos divergente sobre a configuração da educação, mas sem fundamentar ou querer esgotar o

relator fez constar na redação da ementa a referência a educação como serviço público não privativo.

Já em maio de 2015, o STF julgou parcialmente procedente a ADI nº 1923, seguindo amplo relatório e voto (BRASIL, 2015d) do ministro Luiz Fux, dando interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o poder público e as organizações sociais para a prestação de serviços de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde.

Nesta Ação a Suprema Corte decidiu que os setores de saúde (CRFB, art. 199, *caput*), educação (CRFB, art. 209, *caput*), cultura (CRFB, art. 215), desporto e lazer (CRFB, art. 217), ciência e tecnologia (CRFB, art. 218) e meio ambiente (CRFB, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição brasileira, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, *caput*, da Constituição.

Em seu voto, o ministro Luís Fux faz referência à polêmica existente na doutrina sobre a identificação dos serviços de educação quando prestados pelo particular, que podem ser encontrados qualificados como serviços públicos não privativos, ou como atividades econômicas em sentido estrito, ou ainda como atividades econômicas de interesse público. Em sequência cita a ementa da ADI nº 1266 de 2005, para confirmar que o STF se posicionou no sentido de que serviços de educação, exemplo típico de serviço público social, ainda quando prestados pelo particular por direito próprio, configuram serviços públicos não privativos.

Com a narrativa desses julgados percebe-se que a jurisprudência do STF não é definitivamente esclarecedora e que não se pode fazer absolutizações de afirmações esparsas de ministros da Suprema Corte, que devem ser sempre consideradas a partir do papel e da influência que suas convicções pessoais exerceram no julgamento dos casos concretos.

Dessa forma, o entendimento expressado pelo STF sobre o assunto não é claro e pacificador, uma vez que a educação é, ao mesmo tempo, considerada como um serviço público

assunto, conforme pode-se conferir nas seguintes intervenções feitas durante os debates: “O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO: Senhora Presidente, também peço vênua ao eminente Relator para ponderar que, primeiro, não tenho a educação nem a saúde como serviço público, propriamente. Não é, entretanto, o momento para apresentar o fundamento desta minha posição.” E posteriormente: “O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): Se a Constituição diz que a educação e a saúde são livres, é exatamente porque elas são livres e independem de concessão ou permissão, embora sejam serviço público. Mas esse é um ponto que não quero discutir.” Conforme íntegra do Acórdão. (BRASIL, 2005c).

social, não privativo do Estado, mas que também pode ser exercido pelo setor privado como atividade econômica, dentro da livre iniciativa, estando contudo sob forte fiscalização e regulação do Estado devido ao interesse público que o cerca.

Essas divergências encontradas na jurisprudência da Suprema Corte brasileira são ainda mais nítidas na doutrina.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) os serviços públicos são atividades que não devem ser deixadas para a livre iniciativa, mas sim assumidas pelo Estado, ou seja, a instituição de um serviço público resulta na existência de uma prestação exclusiva pelo Estado, ou por seu delegatário. Contudo, o autor faz uma observação sobre a possibilidade de coexistência da mesma atividade em dois regimes jurídicos, que seriam os casos dos serviços públicos de saúde, educação, assistência social e previdência social que podem ser explorados em coexistência de regimes. Para este autor a educação estaria na categoria dos serviços públicos não privativos quando desempenhados pelo Estado, e atividades privadas sob regime especial sujeitas à livre iniciativa quando prestadas por particulares.

Também, com posicionamento semelhante, para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014), os serviços públicos devem estar fora da livre iniciativa, sendo de reserva estatal exclusiva. Segundo a autora, caso um determinado serviço público venha a ser colocado em ambiente de livre iniciativa, ele deixa de ser serviço público propriamente dito e passa a ser um serviço público virtual ou impróprio, apenas sendo um serviço público próprio quando prestado de modo exclusivo pelo Estado ou por um delegatário em regime de concessão ou permissão. Neste caso a educação prestada por particulares torna-se espécie de serviço público virtual ou impróprio sujeito ao poder de polícia do Estado, sendo, quanto ao seu objeto, um serviço público social.

Desenvolvendo esta ideia, Carlos Ari Sundfeld (2014) considera os serviços de educação como serviços sociais, de obrigação do Estado (arts. 196 e 205 da CRFB) e livre à iniciativa privada (arts. 199 e 209 da CRFB). Ao serem prestados pelo poder público subordinam-se ao regime de direito público, e quando desenvolvidos por particular são regidos pelo direito privado.

Marçal Justen Filho entende que a sociedade pode assumir as atividades equivalentes a serviço público, como a educação, em regime jurídico peculiar, próximo ao de serviço público, mediante intensa fiscalização e regulamentação, porque “a Constituição assegura a exploração econômica, como atividade privada, dos serviços de saúde, previdência, assistência e educação – ainda que imponha a existência de serviços públicos com idêntico objeto.” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 726).

Paulo Modesto (2005), reconhecendo todas estas dificuldades desta classificação, faz menção aos “serviços de relevância pública”, como saúde e educação, que estariam situados numa zona intermediária, não sendo serviços públicos, mesmo quando prestados pelo Estado, nem atividades econômicas, sendo atividades sociais em que a atuação do Estado é obrigatória e a atuação do particular ocorre por direito próprio (assistência à saúde, educação, produção e proteção cultural, desporto, defesa do meio ambiente, pesquisa científica e tecnológica, entre outros setores).

Apesar do interessante raciocínio, a aplicação de uma definição única encontra dificuldades por abarcar duas realidades distintas, no caso a educação prestada pelo Estado sob o regime jurídico de direito público e a prestada por particulares pelo regime jurídico de direito privado.

Esta dualidade de regimes nos serviços de educação não é considerada por Eros Grau (2003) para classificá-la como um serviço público não privativo. Pelo contrário, este autor, justificando a modificação de sua postura anterior, quando considerava que estas atividades quando prestadas pelo Estado seriam serviço público e quando prestadas por particulares seriam atividades econômicas em sentido estrito, passou a argumentar que não se pode sustentar a ideia de que uma mesma atividade poder ser ou não caracterizada como serviço público conforme esteja sendo empreendida pelo Estado ou pelo setor privado.

Contudo, há que se atentar para uma maior complexidade nesta diferenciação, pois envolve não somente *quem* (titularidade) está realizando a atividade, mas *por quê* (incidência ou não da livre iniciativa) e *como* (por qual regime jurídico) a está realizando. No caso da educação, o particular pode exercer esta atividade porque lhe é reconhecido este direito próprio, de forma autônoma, independente de delegação, e o realiza em regime privado de livre iniciativa tal qual ocorre nas demais atividades econômicas (arts. 170 e 209 da CRFB).

Eros Grau insiste que o que torna os chamados serviços públicos não privativos distintos dos privativos “é a circunstância de os primeiros poderem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização, ao passo que os últimos apenas poderão ser prestados pelo setor privado sob um desses regimes.” (GRAU, 2003, p. 123-124).

Este seu posicionamento, contudo, lhe traz algumas dificuldades. Conforme o critério material adotado por este autor, os serviços públicos, privativos ou não, deveriam estar submetidos ao regime administrativo, pois, segundo suas próprias lições, uma tarefa está sujeita ao regime de direito público por ser um serviço público, e não o contrário. Porém a educação

exercida pelos particulares por direito próprio não se submete ao regime jurídico de direito administrativo, logo não pode ser considerado serviço público.

Também quanto a teoria de Eros Grau propõe caracterizar os serviços públicos como atividades essencialmente econômicas, cria-se um embaraço para a inserção dos serviços sociais como a saúde e a educação nesta classificação, pois estas, quando prestadas pelo Estado não possuem características para serem qualificadas como atividades econômicas e devem ser ofertados de forma gratuita conforme art. 206, IV da CRFB.²⁹⁷

Desta forma, percebe-se que a teoria que prevalece na jurisprudência da Suprema Corte brasileira, de que os serviços de educação devem ser caracterizados como serviços públicos não privativos, é a menos aceita pela doutrina, sobretudo por apresentar contradições, conforme demonstrado.

Por todo o exposto, conclui-se que os serviços de educação no direito brasileiro, não podem ser definidos unicamente como “serviços públicos”, por conta da previsão clara da Constituição de 1988, que em seu artigo 175 afirma que apenas diretamente ou mediante “concessão e permissão” os serviços públicos podem ser prestados, ao passo que o seu artigo 209 garante que o ensino é livre à iniciativa privada, mediante mera “autorização” do poder público. Também não podem ser classificados unicamente como “atividade econômica”, pois quando prestadas pelo Estado, entram em confronto com a vedação de concorrência desleal do Estado com a iniciativa privada prescrita no artigo 173, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal, aplicável às atividades econômicas exploradas pelo Estado que não sejam qualificáveis como serviços públicos, e quando prestados por particulares, estes ficam sujeitos a uma forte regulação do poder público.

É neste sentido, que dentro do contexto jurídico brasileiro se apresenta mais acertado o posicionamento adotado pelo ministro Carlos Britto, quando da discussão do assunto no STF, de que a educação e a saúde se constituem em atividades ambivalentemente estatais e privadas.

Esta também é a solução apontada por Alexandre Aragão, para quem as atividades de saúde e educação devem ser denominadas como “serviços compartilhados”, uma vez que exploradas pelos particulares configuram-se como atividades econômicas privadas de interesse público ou regulamentadas, e quando exploradas pelo poder público são serviços

²⁹⁷ Sobre esta questão, “[...] a visão dos serviços públicos como atividades essencialmente econômicas deveria, necessariamente, excluir as atividades prestacionais de saúde e educação, eis que estas estão situadas fora da ordem econômica e são serviços públicos sociais e não econômicos. Daí decorre, segundo nosso entendimento, contradição na teoria de Eros Roberto Grau, uma vez que o autor restringe a noção de serviços públicas a atividades econômicas e inclui, dentre os serviços públicos, atividades que quando exploradas pelo Estado, jamais serão atividades econômicas.” (SHIRATO, 2012, p. 64).

públicos sociais, uma “espécie classificatória do gênero serviço público caracterizada, ao contrário de todos os demais serviços públicos, pela inexistência da reserva de titularidade estatal” (ARAGÃO, 2013, p. 177).

Outro fundamento para qualificação dessas atividades como serviços públicos quando realizadas pelo Estado, é excluí-las da vedação de concorrência desleal do Estado com a iniciativa privada, admissível somente nas atividades econômicas exploradas pelo Estado que não sejam consideradas serviços públicos.²⁹⁸

Desta forma, as escolas privadas não podem arguir a concorrência desleal das escolas públicas que gozam de benefícios do poder público, que inclusive as financia a ponto de assegurar o acesso gratuito, uma vez que a educação pública não é atividade econômica do Estado, mas sim um serviço público social.

Diante das divergências e fundamentos apresentados, faz-se necessário que seja adotada uma nomenclatura para caracterizar a natureza jurídica dos serviços de educação que os distinga tanto dos serviços públicos como das atividades econômicas tradicionais, um conceito intermediário entre serviço público e atividade econômica em sentido estrito. Ao procurar definir esta realidade em território brasileiro, Alexandre Aragão adota as expressões “atividades privadas regulamentadas” ou “atividades privadas de interesse público”, pois são atividades da iniciativa privada que, em virtude de sua relação com o bem-estar da coletividade, são submetidas a uma autorização prévia e contínua regulação do poder público autorizante, por meio de um ordenamento jurídico setorial (ARAGÃO, 2013, p. 184-227).

Pelo exposto, o presente estudo conclui que o melhor entendimento que se apresenta para o contexto jurídico brasileiro é de que os serviços de educação constituem-se em serviços públicos sociais quando prestadas diretamente pelo Estado no cumprimento de um dever prestacional, e quando prestadas pelos particulares configuram como atividades econômicas de interesse público, livres à iniciativa privada mediante autorização e sob especial regulação do poder público.

4.5 Governança e regulação educacional

²⁹⁸ Sobre essa diferenciação “a diferença entre atividade econômica (art. 173) e serviço público (art. 175) somente se justifica porque a Constituição previu que a primeira estaria sujeita ao regime próprio da iniciativa privada, inclusive quanto às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, como deixam claro o § 1º, II, e § 2º do artigo 173 da Carta, de modo a evitar a concorrência desleal em relação aos competidores privados”. (GROTTI, 2003, p. 139).

Levando em consideração o princípio federativo, o texto constitucional estabelece o regime de colaboração dos sistemas de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 211). Dentro desse regime de colaboração, a União deve exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º). No que compete ao ensino obrigatório, aos Municípios cabe atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (art. 211, § 2º), enquanto aos Estados e ao Distrito Federal compete priorizar o Ensino Fundamental e Médio (art. 211, § 3º).

A gestão da educação no Brasil, conforme a Constituição de 1988, obedece assim a um federalismo cooperativo e tripartite, que compreende

um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias do governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação. (...) se expressa através da organização dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal; das incumbências da União, dos Estados e dos Municípios; das diferentes formas de articulação entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional; e da oferta de educação escolar pelo setor público e privado. (VIEIRA, 2007, p. 60-63).

Esse regime federativo de colaboração estabelece um sistema cooperativo, com norma nacionais gerais e de divisão de competências para o alcance de objetivos comuns, o que se apresenta como um desafio em um país como o Brasil, com ampla diversidade social e cultural, que possui mais de 208,5 milhões de habitantes, integrado por 26 Estados, o Distrito Federal e 5.568 Municípios, em uma extensão de cerca de 8 milhões de km² (IBGE, 2018).

A descentralização da gestão educacional, realizada pela Constituição, ocorreu de forma parcial, uma vez que a União permaneceu como maior fonte arrecadadora dos tributos, para depois serem repassados aos Estados e Municípios, além de ter continuado com a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV), realizando o processo de avaliação de todos os níveis de ensino (art. 9º, inc. VI, da Lei nº 9.394/96, LDB).

Dessa forma, as políticas de regulação para o ensino básico, conduzidas pela União, passaram a ser centradas, principalmente, na definição das diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica e na definição dos parâmetros para a realização do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB).

No que se refere à descentralização das competências educacionais, a LDB, em seu “Título IV - Da Organização da Educação Nacional”, dispõe sobre a organização do sistema educacional e as competências de cada ente federativo nos respectivos níveis de ensino, sendo que, no que se refere ao ensino básico, os Municípios devem priorizar a organização e oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, enquanto aos Estados compete a operacionalização, precipuamente, dos níveis Fundamental e Médio de ensino.

Na execução desse regime de colaboração entre os entes federados, em que a União deve exercer função redistributiva e supletiva, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) exerce um papel fundamental, pois tem como principal objetivo promover a redistribuição entre os Estados e Município dos recursos vinculados à educação. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitas em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados para esse fim, com ampla participação da sociedade. A descentralização atinge, assim, não só as esferas de governo, mas envolve também a sociedade, que tem a possibilidade de acompanhar toda a gestão dos recursos.

Contudo, para o seu bom funcionamento, os conselhos de acompanhamento e controle do Fundo precisam ser participativos e independentes, o que não é fácil na tradição brasileira, em que as relações da sociedade com o governo são marcadas por clientelismo e passividade social. Ademais, é preciso que a sociedade seja mais motivada a participar, atuando não só como “fiscais” da aplicação dos recursos, mas também na definição das prioridades de investimento e na solução conjunta dos problemas.

Como resultado desse processo de descentralização, com atribuição de maior responsabilidade aos Estados e Municípios, e como caminho para a busca de soluções integradas, foram criados os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE), uma proposta elaborada pelo movimento “Todos Pela Educação” (TPE), regulamentada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) mediante a Resolução nº 01/2012²⁹⁹, que dispõe sobre esse instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da Educação Básica.

Algumas experiências de atuação conjunta entre municípios e desses com entidades do setor privado já têm revelado bons resultados, demonstrando que a cooperação horizontal

²⁹⁹ A Resolução nº 1, de 23 de janeiro 2012, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), entre outras disposições, estabelece que: “Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico. § 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.”

em arranjos educativos se apresenta como boa alternativa para o desenvolvimento de políticas educacionais e o desenvolvimento da educação regional e municipal (NICOLETI, 2016).³⁰⁰

A regulamentação dos ADEs é um exemplo que demonstra a progressiva atuação de atores internos na formulação das políticas públicas nacionais no Brasil, principalmente entidades do terceiro setor. Esse conjunto de organizações não governamentais, que procuram exercer suas influências, até há pouco tempo se reduzia às associações de dirigentes do setor público educacional³⁰¹, sindicatos que representam os trabalhadores gerais da educação³⁰² ou dos empregadores da educação privada³⁰³, além de entidades estudantis³⁰⁴ e organizações acadêmicas ligadas à educação, como centros de estudos de universidades³⁰⁵. A partir do final do século passado, foram criadas várias iniciativas de participação³⁰⁶ da sociedade civil e entidades³⁰⁷, algumas ligadas diretamente ao setor privado³⁰⁸, que também passaram a participar com maior frequência do debate público sobre políticas educacionais. A presença da sociedade civil é valorizada também na composição de Conselhos que influenciam a condução das políticas educacionais, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e, sobretudo, o Conselho Nacional de Educação, todos ligados ao governo federal.

Na análise das disposições constitucionais e da legislação correlata sobre a organização da Educação Básica no Brasil, verifica-se um direcionamento de descentralização das responsabilidades educacionais para o nível dos Estados e Municípios, uma crescente participação da sociedade civil e, ao mesmo tempo, a manutenção do poder regulatório

³⁰⁰ “[...] a organização de municípios com proximidade territorial e características comuns em arranjos educativos pode se constituir como uma alternativa para o desenvolvimento de políticas educacionais para os municípios participantes, promovendo o desenvolvimento da educação regional e municipal” (NICOLETI, 2016).

³⁰¹ Com destaque para o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)

³⁰² Com maior atuação nesse segmento: a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN).

³⁰³ Como principais entidades nacionais, apresentam-se a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) e a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP).

³⁰⁴ A União Nacional dos Estudantes (UNE) apresenta-se como entidade representativa dos estudantes do Ensino Superior, enquanto a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) se propõe a representar os estudantes do ensino básico.

³⁰⁵ Como exemplos: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), da Unicamp.

³⁰⁶ Como o Fórum Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação.

³⁰⁷ Como o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Alfa e Beto, que passaram a ter atuação evidenciada em todo o território nacional.

³⁰⁸ Como, por exemplo, o Instituto Unibanco, a Fundação Bradesco e a Fundação Lemann.

centralizado no governo federal, em seu Ministério da Educação, executado pela via da realização da avaliação nacional e pela instituição de uma base nacional curricular comum para o ensino básico, o que enaltece a função do Estado regulador e avaliador da educação.

Esse processo pode ser considerado uma descentralização controlada e dependente, pois o governo federal continuou a centralizar a política educacional nacional, com elevado controle sobre as transferências de recursos intergovernamentais, e com a prerrogativa exclusiva de instituir padrões normativos e avaliativos em todo o sistema educacional (SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013).

Em síntese, a gestão do sistema básico de ensino brasileiro é realizada de forma cooperada, sendo que compete aos Estados e Municípios a sua organização e provisão direta, conforme a regulação estabelecida pela União, que também detém a competência de avaliar os resultados educacionais de todo o sistema.

Nesse sentido, pode-se constatar que as avaliações externas, realizadas via testes padronizados, têm assumido uma progressiva importância na regulação do sistema educacional brasileiro, uma vez que são utilizados para estabelecer estratégias e validar as políticas públicas educacionais. No caso da Educação Básica, essa validação está associada ao estabelecimento de metas e índices que devem ser alcançados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), utilizado como ferramenta para acompanhamento dos objetivos de qualidade instituído pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecido pelo Decreto-Lei nº 6.094/07, que se configura como o *accountability* do sistema educacional brasileiro, ao estabelecer as metas a serem alcançadas e dar transparência dos resultados e índices alcançados por todas as escolas do ensino básico no processo de avaliação.

Aliás, a adoção de uma cultura de responsabilização e uma maior abertura à participação da sociedade no desenvolvimento da educação constituem-se como importantes diretrizes do PDE, conforme consta em seu documento de apresentação:

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. (BRASL, 2017, p. 11).

As metas de índices no IDEB para cada nível do ensino básico, nas escolas das redes pública e privada, a serem atingidas em cada ciclo avaliativo, são definidas até o ano de 2022, quando se comemorará o bicentenário da independência do Brasil. O aumento progressivo

programado para cada ciclo visa atingir, no final projetado, um índice compatível ao nível médio de qualidade obtido no PISA do ano de 2003, o que indica a influência desse programa da OCDE no planejamento das políticas educacionais brasileiras.

Pode-se afirmar que a composição da organização da educação básica brasileira nos últimos anos tem sido marcada por uma relativa descentralização da União em relação aos Estados e Municípios, ao lado de um progressivo reconhecimento da importância da participação da sociedade civil; porém, há grandes restrições devido à manutenção do controle e regulação no governo federal, principalmente no que concerne ao estabelecimento de normatizações e padrões curriculares, além da inclusão de metas e utilização de instrumentos de avaliação e medição de eficiência e desempenho educacionais.

Pelo exposto, percebe-se que a configuração tanto da governação quanto da regulação da educação brasileira pode ser identificada com modelos híbridos, como resultado da introdução de mecanismos de administração gerencial e tentativas de descentralização, ao mesmo tempo em que se mantêm práticas ainda centralizadoras e burocráticas (CHIRINÉA, 2017).

PARTE III
AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS EDUCACIONAIS

CAPÍTULO I

A AMPLIAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1 Os estímulos à expansão do setor privado na educação

1.1.1 Fatores internacionais: uma agenda global para a educação

O termo “internacionalização”, empregado à educação, pode compreender um esforço sistemático com o objetivo de levar os sistemas educacionais a responderem às exigências e aos desafios relacionados à globalização, sendo que, a partir do momento que a soberania estatal passa a receber fortes influências de um poder supranacional, a internacionalização torna-se transnacional (MOROSINI, 2006).

Os processos de internacionalização pela via da transnacionalização podem ser divididos em transnacionalização dos serviços ou das políticas públicas. A primeira guarda a relação com o mercado educacional, em que a iniciativa privada trabalha na articulação de seus interesses, enquanto o Estado nacional se apresenta como principal autoridade reguladora do setor. Já a transnacionalização das políticas públicas é provocada pela mudança no modo de prestação e regulação dos serviços educacionais, por influência significativa dos organismos internacionais que estabelecem orientações de aplicação universal (COSTA, 2009).

Dessa forma, a aceitação de normas e padrões estabelecidos pelas organizações internacionais tem direcionado para uma convergência dos sistemas educacionais em todo o mundo (AZEVEDO, 2007).

As circunstâncias que têm estimulado a construção de uma convergência de políticas educacionais no cenário internacional (KNILL, 2005), são:

- a) cumprimento de regras e acordos internacionais vinculativos assinados em negociações multilaterais como, por exemplo, acordos de comércio internacional no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e convenções da Organização das Nações Unidas (OUN);
- b) imposição unilateral de países ou organizações internacionais que pressionam os governos a adotarem medidas e políticas indicadas, por meio de condicionalidades de empréstimo, imposição de restrições comerciais e assim por diante;

- c) crescente competição e integração econômica dos mercados regionais e globais, que força os países a instituir reformas para fortalecer sua competitividade econômica, como são os casos de ajustes tributários, trabalhistas e de desburocratização;
- d) resultado de processos mais consensuais, como a aprendizagem ou resolução conjunta de problemas, que geralmente acontecem no contexto de organizações e fóruns internacionais;
- e) estudo comparado e adoção de soluções semelhantes apresentadas por outros países diante de problemas similares.

As interferências e orientações apontadas pelas organizações internacionais na elaboração das políticas educacionais nacionais passaram a exercer uma crescente influência a partir da década de 1990, uniformizando-as por via de uma agenda mundial, na qual são fixadas metas e prazos para o seu cumprimento, sob orientação técnica e apoio financeiro. Como afirma Cristina Caldeira, as reformas educacionais implantadas pelos governos “são validadas internacionalmente, quer pela legitimidade das organizações internacionais, quer pela educação comparada, quer ainda pela aceitação dos países cultura e economicamente mais influentes.” (CALDEIRA, 2013, p. 393).

Com vários estudos sobre a relação entre educação e globalização, Roger Dale destaca duas perspectivas sobre esse assunto: o surgimento de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” e de uma “Agenda Global Estruturada para Educação”. A primeira refere-se ao desenvolvimento de um único modelo certo, que serviria de referência para comparação entre vários sistemas educacionais de todo o mundo. A segunda teoria vislumbra a relação da elaboração de políticas educacionais com uma agenda globalmente estruturada para a educação e no modo como a nova forma de força supranacional afeta os sistemas educativos nacionais (DALE, 2004).

Com a globalização política ocorre o surgimento de novas formas de governança transnacional e a necessidade de uma leitura dos problemas, tanto em nível nacional quanto global. Essas questões, anteriormente restritas a fóruns nacionais ou locais, passam a repercutir além de suas fronteiras, constituindo, p o r m e i o de organismos supranacionais, “Agendas Globalmente Estruturadas para a Educação” (DALE, 2004).

Assim, a criação dessa agenda global para a educação passa a condicionar políticas nacionais, possibilitando aos organismos internacionais exercerem um papel estratégico nos processos de construção de uma regulação transnacional das políticas públicas ligadas aos serviços educacionais.

É preciso, portanto, considerar nos atuais processos de formulação das políticas educacionais nacionais a atuação de agentes internos, como os órgãos nacionais de regulação e a comunidade acadêmica, e os externos, principalmente organizações internacionais como OMC, OCDE, BM, FMI e Unesco, que possuem estratégias de ação diferentes, mas direcionadas para interferir nas políticas públicas do setor que, com efeito, fazem estabelecer novas formas de organização e regulação dos sistemas educacionais no âmbito de cada país.

Nesse ambiente, as organizações financeiras internacionais exercem um papel preponderante na definição dessa agenda, pois indicam as diretrizes e metas que os Estados membros devem seguir, para que consigam integrar com sucesso em uma economia do conhecimento cada vez mais competitiva (ROBERTSON; VERGER, 2012; DALE, 2004).

Dessa forma, as diretrizes e pressões das instituições globais podem ser utilizadas pelos governos locais para fundamentar a implementação das reformas pretendidas, bem como artifício para justificar a adesão a uma visão econômica, política e ideológica de tendência mais liberal, o que faz com que os modelos de educação global sirvam como referencial para legitimar a reconfiguração do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade na elaboração e implementação de políticas educacionais (CARDOSO, 2009).

1.1.2 Fatores políticos, econômicos e ideológicos

O processo de abertura e maior participação da iniciativa privada nos sistemas educacionais, que se espalhou pelo mundo no final do século XX, também recebeu influências advindas das próprias reformas e transformações do Estado ocorridas nesse mesmo período, que trouxeram uma nova concepção política e econômica voltada à diminuição do Estado e procura de soluções no mercado e na sociedade com o fim de promover a redução de custos e o aumento da eficiência das atividades públicas. O desenvolvimento dessas propostas baseia-se em dois mecanismos centrais: a implantação da escolha e concorrência como princípios operacionais para a melhoria das prestações públicas, e, conseqüentemente, a privatização de bens e serviços públicos (ROBERTSON; VERGER, 2012).

As parcerias público-privadas educacionais (PPPEs) podem ainda ser consideradas mais do que uma opção de ferramenta técnica, pois são escolhas inseridas em diferentes contextos sociais e econômicos, e não baseadas apenas nas promessas de bons resultados (ROBERTSON; VERGER, 2012). A ampliação da atuação do setor privado “em acordos de governança educacional contemporânea deriva fundamentalmente da política mais ampla do neoliberalismo, que emoldura e orienta a política da educação” (ROBERTSON, 2013, p. 698).

Contudo, conforme demonstrado nos estudos contidos no livro *The privatization of education* (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016), a admissão por parte dos governos a esse processo de ampliação da participação do setor privado na educação tem atingido uma pluralidade de governos, independentemente das ideologias políticas predominantes. Apesar de historicamente os governos de orientação liberal serem mais adeptos a reformas voltadas ao mercado, enquanto os governos socialistas tendem a uma maior intervenção estatal na educação, tais fronteiras ideológicas se confundiram nas últimas décadas.

Na década de 1980, a privatização da educação consistia, quase exclusivamente, em uma estratégia dos governos neoconservadores, que optaram por políticas de privatizações por uma convicção ideológica que aposta nos mecanismos do mercado e na competição como propulsores de mudanças educacionais positivas. Contudo, na década seguinte, os governos social-democratas também passaram a adotar alguns desses instrumentos nas reformas do Estado. Foi o caso do Partido Democrata nos Estados Unidos, que promoveu escolas *charter*; os governos de centro-esquerda no Reino Unido e Chile, que investiram na abertura dos sistemas educacionais para maior participação do mercado; e os social-democratas suecos, que promoveram reformas baseadas nas escolhas das escolas, com a criação de um sistema de *vouchers*. Essas forças políticas progressistas não apoiaram reformas educacionais do setor privado em seus respectivos países como forma de diminuir a educação pública ou o papel do Estado na educação, mas sim com o propósito de modernizar e promover a diversificação dentro da educação pública e, até certo ponto, fornecer novas oportunidades educacionais para a população mais vulnerável (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

A adesão a esses caminhos de maior abertura da educação ao mercado por governos sociais-democratas deve ser considerada como parte de um processo de mudança de paradigmas ideológicos, com o surgimento de uma nova tendência progressista formulada durante os anos de 1990, quando os partidos de linha social-democrata europeus propuseram uma nova maneira de pensar as relações do Estado com o mercado e sobre o bem-estar e os serviços públicos.³⁰⁹

³⁰⁹ Conforme expõe Bresser-Pereira, as mudanças ideológicas e o surgimento de uma nova esquerda no final do século XX são marcados pelas propostas de Tony Blair, que em 1997 assume o poder na Inglaterra, e caracterizam a “terceira via”, ou o “novo trabalhismo”, conforme as formulações de Anthony Giddens. Com Blair, Giddens e toda uma equipe de intelectuais e políticos, a nova esquerda, que na França tivera em Rocard seu pioneiro teórico e prático, ganha afinal consistência ideológica. Essa nova esquerda passa a admitir uma economia de mercado, com liberdades, mas sem abandonar o ideal da igualdade e justiça social, e acredita que um mercado livre e o acesso universal à educação devem levar à igualdade de oportunidade. O autor assevera que “reformas que garantam um Estado sadio no plano financeiro, um mercado livre de monopólios, e investimentos públicos em capital humano e na capacitação da competitividade das empresas nacionais, são o caminho proposto pela social

Já em países com uma tradição bem estabelecida de escolas privadas, como é o caso da Bélgica, Países Baixos e Espanha, a adoção de parcerias com a iniciativa privada não responde a uma situação particular de adesão a uma imposição de políticas transnacionais ou à ideologia econômica neoliberal, mas sim a um desenvolvimento do sistema educacional, em que o setor privado já se encontrava com boa aceitação entre os grupos políticos e a população.³¹⁰

As várias formas de ampliação da participação do setor privado nos sistemas educacionais podem ser caracterizadas de forma geral como um processo de reconfiguração do Estado, pelo qual organizações e particulares participam cada vez mais ativamente na formatação e realização das políticas públicas.

1.1.3 As formas de privatização ligadas à educação

Os argumentos que sustentam as privatizações na educação, além dos mesmos direcionados às mudanças da forma de atuação dos Estados, também visam atender às especificidades do direito à educação: buscar maior eficácia, eficiência e qualidade dos sistemas educacionais, ao propiciar maior acessibilidade e desempenho escolar por um melhor custo; garantir as liberdades e o pluralismo, com a oferta diversificada de projetos educacionais.

As políticas de parcerias e privatização da educação abrangem medidas como adoção de *vouchers* (vales), contratos com escolas privadas, terceirização de serviços educacionais, descentralização do sistema educacional, liberalização do setor de educação, incentivos ao setor privado de educação e assim por diante. Todas essas ações favorecem uma maior interação entre os setores público e privado na educação e conduzem à criação de um ambiente de quase-mercado nos sistemas educacionais, com o aumento da participação privada, impulsionando uma maior concorrência entre os prestadores educacionais e ampliando as possibilidades de escolhas dos clientes.

Ball e Youdell (2007) apresentam a distinção de dois modelos principais de políticas relacionadas à privatização e ligadas à educação:

democracia para garantir o acesso à nova economia, e, mais amplamente, ao desenvolvimento com igualdade de oportunidade”. (BRESSER-PEREIRA, 1998b e 2000).

³¹⁰ Conforme anunciou a Ministra da Educação do governo de esquerda, que assumiu o poder na Espanha a partir de 2018, a educação concertada (que consiste no contrato do Estado com as escolas particulares para a oferta pública de educação) será mantida porque o Governo reconhece o seu valor (EUROPA PRESS, 2018).

- a) privatização **da** educação pública, ou privatização “exógena”, que envolve a abertura à participação do setor privado para projetar, gerenciar ou entregar aspectos da educação pública;
- b) privatização **na** educação pública, ou privatização “endógena”, que envolve a incorporação de ideais, técnicas e práticas do setor privado, a fim de tornar o setor público mais próximo das práticas do mercado.

Conforme essa classificação, o envolvimento direto do setor privado na provisão da educação representa uma forma de privatização exógena, em que se amplia a participação do setor privado na realização da educação pública por mecanismos como vales, terceirização de escolas públicas ou contratos diretos com escolas privadas para criação de vagas de educação pública (BALL; YOUDELL, 2007).

Já a segunda modalidade é associada às propostas de reforma do setor público, preconizadas pela *New Public Management* (NPM), que entre seus pressupostos recomenda: a fragmentação dos serviços públicos em pequenas unidades; a desconcentração de responsabilidades orçamentais nessas unidades; a introdução de uma distinção mais clara entre usuários e fornecedores; e a promoção de uma cultura gerencial orientada em direção à obtenção de resultados tangíveis e mensuráveis. A aplicação desse modelo na educação tende a promover a gestão de sistemas educacionais com uma abordagem mais gerencialista, com instituição de metas estabelecidas conforme demandas do mercado, vinculando seus resultados a incentivos para escolas e professores.

Apesar da distinção dos dois modelos de privatização indicados, há uma forte correlação entre ambos, pois a maior participação do setor privado nos sistemas educacionais tende a criar um ambiente de competição entre escolas privadas e públicas, compelindo estas últimas a também adotar técnicas e cultura organizacional próprias do setor privado.

1.2 A ampliação das parcerias público privadas educacionais (PPPEs)

1.2.1 O debate e a defesa das PPPEs

Ainda que o reconhecimento do setor privado como importante prestador de serviços públicos seja antigo, a introdução das parcerias público-privadas no final do século XX estabeleceu uma nova forma de distribuição de tarefas que redefiniu os papéis dos setores público e privado. No caso das parcerias na educação, embora alguns sistemas educacionais de alguns países já admitissem historicamente a participação do setor privado na oferta de

educação pública, a terminologia atual de parcerias público-privadas educacionais (PPPEs) refere-se principalmente às novas tendências que surgiram nessa reconfiguração do papel do Estado na provisão da educação.

A produção literária específica sobre privatização e parcerias na educação tem se multiplicado a partir do início do século XXI, sendo composta de documentos elaborados por organizações internacionais que defendem a adoção das PPPs de forma geral pelos governos, além de estudos de organizações não governamentais e pesquisadores que analisam os efeitos dessa tendência atual de privatização nos sistemas educacionais no contexto global.

Os estudos que promovem as parcerias público-privadas na educação enfatizam a importância da adoção dessa estratégia como caminho essencial para que sejam cumpridos os acordos globais de acesso à educação para todos, conforme reiterados compromissos estabelecidos nas declarações internacionais³¹¹ e nos objetivos para educação estabelecidos pela ONU.³¹²

Dentro dessas recentes tendências mundiais de reformas do Estado e também dos sistemas educacionais, as PPPEs passaram a ser recomendadas e defendidas por um amplo espectro de atores, de grupos de interesse locais a organizações internacionais, que indicam esse instrumento como o melhor caminho para expandir a possibilidade de escolha, melhorar a qualidade, aumentar a eficiência e a equidade no sistema educacional. As PPPEs são consideradas ainda um profícuo laboratório para testar novas metodologias de ensino e projetos pedagógicos, diversificar os tipos de educação oferecida, melhorar a governança pública e envolver novos parceiros, dando-lhes certa autonomia relacionada à diversidade, além do estímulo à inovação.

Mas essas políticas de parcerias também enfrentam resistências, na medida em que são vistas como uma forma de privatização da educação pública, com riscos para atender apenas uma visão economicista, com prejuízo para uma concepção mais ampla de educação como um direito humano e voltada para uma formação humanística. Outra crítica constante consiste no fato de que essas políticas de privatização, ao invés de corrigirem, podem gerar mais desigualdades, aumentando a segregação entre os alunos, uma vez que, em um ambiente de

³¹¹ Os compromissos internacionais relativos à educação para todos estão presentes na Declaração de Jomtien (1990), Marco de Ação Dakar (2000) e Declaração de Icheon (2015). Esse tema é detalhado no Capítulo I, da Parte II, deste trabalho.

³¹² A universalização primária foi apresentada como um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, elaborado no ano de 2000. Posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de 2015, propôs 17 objetivos a serem implementados até 2030, e tem como objetivo 4: “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2017).

competição e assimetria de escolas, alunos com maiores dificuldades podem não ter acesso às melhores opções de ensino. Também a apresentação de seus benefícios, como a melhoria da eficiência e da qualidade, é frequentemente questionada em pesquisas que divergem sobre os resultados em ambientes que adotaram esses modelos.³¹³

No campo de oposição se apresentam, principalmente, pesquisadores ligados às ciências da educação, que em suas produções acadêmicas condenam a mercantilização e o desvirtuamento da educação enquanto um bem público; também são opositores políticos os defensores do protagonismo estatal na educação, movidos pela adesão a uma linha ideológica ou por interesses clientelistas de se servirem do Estado, e sindicatos de professores e empregados da educação, receosos que essas propostas possam ser prejudiciais aos direitos dos trabalhadores do setor educacional.

Com o intuito de contornar essas resistências, os agentes defensores e promotores das PPPEs têm adotado novas estratégias para estruturar suas propostas para sua melhor aceitação. É com esse propósito que as parcerias são vinculadas a objetivos nobres, como a realização de metas globais de desenvolvimento ou a promoção de oportunidades de educação para os menos favorecidos.

Outro recurso utilizado consiste em reconstruir velhos conceitos da agenda de privatização, para torná-los mais credíveis e atraentes para um público mais amplo. É neste sentido que termos genéricos como “bolsas de estudo” e “PPP” vêm sendo mais utilizados para substituir as expressões “cheque-ensino” ou “privatização”, que soam ainda muito agressivas para um setor tão sensível e carregado de significação pública como a educação (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016, p. 191-192).

Mas o argumento de convencimento mais utilizados para adoção das PPPEs consiste em dar efetividade ao direito à educação em sua plenitude, na seguinte perspectiva: a) aumentar as taxas de matrícula e efetivar a educação básica, obrigatória, universal e gratuita; b) reconhecer a pluralidade de concepções pedagógicas e o direito de escolha da educação pelas famílias; c) melhorar a qualidade da educação e garantir sua equidade, ampliando a igualdade de oportunidades de desempenho escolar.

Do ponto de vista da governança pública, as PPPEs permitem maior flexibilidade na gestão e prestação dos serviços, estabelecem repartição de responsabilidades com outros atores além do setor público, com controle e avaliação dos resultados, e ainda procuram garantir maior

³¹³ Este tema é tratado no Capítulo 2, da Parte II, deste trabalho.

eficiência da gestão e do financiamento da educação pública (LAROCQUE; PATRINOS, 2006; PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009).

Na esfera da gestão, enquanto as escolas exclusivamente públicas são submetidas a controles burocráticos e uniformizantes, com rígidas regras para contratação de serviços e pessoal que dificultam uma administração eficiente, alguns modelos de PPPEs podem permitir que as escolas tenham maior flexibilidade na forma de gerenciamento e prestação dos serviços de educação, o que propicia uma rápida adaptação às necessidades dos alunos, com maior potencialidade de inovação.

Na implementação dessas parcerias, a seleção dos prestadores privados geralmente é feita mediante processo competitivo e baseado em critérios de custo e qualidade, com condições previamente determinadas.³¹⁴ Assim, durante o fornecimento dos serviços, os prestadores selecionados devem cumprir as regras e metas comprometidas com a qualidade do ensino, além de serem submetidos à responsabilização pelos resultados alcançados.

Um contrato de PPPE deve alcançar um bom nível de partilha de riscos entre os setores público e privado, o que pode incidir no aumento da eficácia e eficiência na prestação de serviços. Esse compartilhamento de riscos pode levar em conta indicadores financeiros, como a relação receita/custo por aluno, em que, além das condições, o setor público também estabelece os valores disponíveis a serem repassados ao prestador privado.

Outra importante justificativa utilizada no estímulo dessa estratégia consiste na possibilidade de criação de uma concorrência entre os prestadores educacionais, um fator que estimula a melhoria das escolas públicas e privadas integrantes deste sistema. Ademais, a ampliação das PPPEs consiste em um processo que tem influenciado uma mudança paradigmática na política educacional, e estão inseridas no âmbito das amplas transformações do papel do Estado e na governança pública, cada vez mais favoráveis às interações público-privadas e à participação do setor privado nos espaços de prestação de serviços públicos (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

1.2.2 Os agentes de promoção e interesse nas PPPEs

Como visto, os estudos sobre as políticas educacionais devem ir além de uma perspectiva do ponto de vista estatal ou uma reflexão fechada nas realidades nacionais. Não

³¹⁴ Como exemplo, as licitações das Escolas de Concessão na Colômbia exigem que o particular interessado tenha experiência anterior no setor educacional, e parte da avaliação da proposta inclui a avaliação do desempenho em suas outras escolas com base em um exame nacional padronizado (BARRERA-OSORIO, 2007).

somente pelo advento da globalização e internacionalização das diretrizes educacionais, mas também porque os atores não estatais estão cada vez mais ativos em múltiplos domínios políticos, incluindo a política educacional.

As transformações recentes na organização do Estado e o surgimento de formas de governança pelas redes contribuíram para o aumento da diversidade de atores envolvidos nos processos de políticas educacionais.

Uma gama de atores não governamentais, incluindo corporações privadas, fundações privadas e a mídia, estão cada vez mais ativos na promoção de diferentes formas de parcerias na educação em todo o mundo. O termo *Multi Stakeholder Partnerships in Education* é utilizado para designar as formas de envolvimento de novos atores na implementação de políticas educacionais, que não implicam necessariamente uma relação contratual com um benefício comercial definível para o agente privado. Geralmente, os múltiplos parceiros interessados na educação consistem em empresas multinacionais envolvidas em iniciativas de educação global, que atuam em parceria com agências internacionais, além de instituições financeiras internacionais e organizações da sociedade civil, com destaque para as organizações religiosas e grandes fundações privadas com preocupações educacionais (EDUCATION INTERNATIONAL, 2009).

No âmbito da iniciativa privada com fins lucrativos, podem-se identificar atores ligados ao mercado que demonstram uma verdadeira preocupação com a elevação da qualidade do ensino, movidos por um espírito de colaboração pública, mas que também se beneficiam com sua progressiva melhoria, uma vez que seus resultados podem impactar positivamente na formação de capital humano e no desenvolvimento econômico. Esse grupo procura influenciar os processos de reforma educacional em direção a uma maior privatização, por acreditar nas estratégias adotadas pelo mercado como mais eficazes para a prestação educacional, pois a desconexão entre os sistemas de ensino e as necessidades do mercado e da economia podem afetar a competitividade econômica do contexto que os cerca.

Mas há também um crescente conjunto de atores privados que, aproveitando-se do cenário de abertura da educação, investe no desenvolvimento de uma indústria da educação que se insere nos processos de privatização educacional em diferentes países, buscando se beneficiar dos governos que terceirizam um número cada vez maior de produtos e atividades ligadas à prestação dos serviços educacionais, criando, assim, um próspero e atrativo mercado lucrativo (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

Mas são as principais agências internacionais, sobretudo as voltadas aos estudos de desenvolvimento econômico, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional

(FMI), a Organização para o Desenvolvimento Econômico e Cooperativo (OCDE) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que, a partir da década de 1990, vêm desempenhando um papel cada vez mais instrumental no avanço das ideias das parcerias entre os setores público e privado como base para o desenvolvimento econômico e social (ROBERTSON; VERGER, 2012).

O Banco Mundial (BM) tem sido um agente bastante ativo na divulgação³¹⁵ e promoção das PPPs, sobretudo em países em desenvolvimento.³¹⁶ O braço voltado para incentivos e empréstimos para o setor privado do Banco, a *International Finance Corporation* (IFC), além de suas publicações (INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2001; WORLD BANK, 2008; LATHAM, 2009; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2012), tem realizado amplos trabalhos de consultoria e promoção das PPPs na educação, demonstrados em sua página na internet (INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2018). Outro aspecto importante dos projetos do Banco Mundial tem sido o envolvimento de ONGs na oferta de educação, como nos casos do Senegal, Gana, Burkina Faso, Chade, Guiné, Níger e Gâmbia. A participação do Banco Mundial e da IFC nesses processos pode ser tanto técnica quanto financeira, pois fornece assistência e suporte econômico para a instalação das PPPEs.

Da mesma forma, o Fundo Monetário Internacional (FMI) também possui trabalhos relativos às PPPs, com produção de publicações sobre o assunto e fornecimento de assistência técnica na gestão de risco em países em desenvolvimento.³¹⁷

A *United States Agency for International Development* (USAID) é um grande incentivador das parcerias em geral e de PPPs na educação em particular. A USAID tem desenvolvido programas de apoio às PPPEs em todo o mundo, com destaque para ações na África do Sul, Índia, Jordânia, Angola e Peru (USAID, 2019).

A Organização para o Desenvolvimento Econômico e Cooperativo (OCDE) é outra organização internacional que tem tido uma participação muito ativa na promoção de PPPs, como um importante instrumento para a governança pública. Além de elaborar relatórios e documentos que recomendam aos países a adoção das estratégias de parcerias como

³¹⁵ Como exemplos de importantes documentos elaborados pelo BM: Patrinos; Barrera-Orsorio; Guáqueta (2009); World Bank, (2010); Asian Development Bank (2011).

³¹⁶ Com destaque para países do continente asiático, mas também com presença na África e América Latina.

³¹⁷ Em várias publicações dos “Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza” (*Poverty Reduction Strategy Papers* - PRSP), preparados pelo Fundo Monetário Internacional, com participação do Banco Mundial, as PPPs são indicadas como importante instrumento de desenvolvimento e redução da pobreza (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016).

instrumento para elevar sua competitividade no mercado global, esse organismo tem realizado pesquisas em defesa da liberdade e do direito de escolha das escolas pelas famílias, além de estudos dedicados à promoção das PPPs. A influência dessa organização sobre as políticas educacionais nacionais tem sido mais intensificada por meio da grande repercussão do seu Programa Internacional de Avaliação do Estudante (PISA).

Já a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) também tem dedicado atenção às PPPEs, com a disponibilização de publicações sobre as experiências já realizadas (UNESCO, 2006; UNESCO, 2008d; 2008e; BJARNASON et al., 2009; ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2011; PEDRÓ; LEROUX; WATANABE, 2015; VERGER; MOSCHETTI, 2017; LOCATELLI, 2018), enquanto o seu *International Institute for Education Planning* (IIEP) possui estudos e informações que estimulam a descentralização nos serviços de educação (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATIONAL PLANNING, 2018).

1.2.3 Os caminhos que conduzem a adoção das PPPEs

Apesar de o cenário internacional ser favorável ao fortalecimento das parcerias na educação, sua concretização não se traduz em um processo linear e homogêneo. Especialmente nos países onde as iniciativas de privatização da educação são mais contestadas, esse processo se mostra mais inconstante e suscetível a avanços e recuos, apostas e incertezas, fracassos e reinvenções (ROBERTSON, 2013).

As parcerias na educação são impulsionadas por diversas razões, que envolvem fatores políticos, econômicos e ideológicos, além do poder de influência dos agentes interessados nessas iniciativas. Esses elementos frequentemente se associam em um conjunto de disposições contextuais, ações estratégicas e mecanismos sociais, constituindo diferentes trajetórias de parcerias na educação em diferentes locais.

A própria diversidade de composição do setor privado atuante na educação, que abrange uma variedade de atores não estatais, incluindo empresas, ONGs e organizações religiosas, que possuem interesses e abordagens distintas, influenciam na variação das formas e caminhos de implantação das parcerias (FENNELL, 2007).

Em uma ampla pesquisa desenvolvida sobre a expansão da privatização da educação realizada por Verger, Fontdevila e Zanca (2016)³¹⁸, são apontados os principais processos de implementação da privatização adotados globalmente:

- a) **Privatização da educação resultante da reestruturação do papel do Estado:** a ampliação das políticas de privatização da educação surge como resultante de uma ampla reforma do Estado sob os princípios do mercado. Essa trajetória de privatização, que começou a ser adotada durante os anos de 1980, no contexto da chamada “onda neoliberal”, revelou-se mais evidente em países como o Reino Unido, o Chile e a Nova Zelândia. As políticas de privatização utilizadas nesses contextos são esquemas de *vouchers* e outras fórmulas de financiamento competitivo, que visam introduzir a lógica do mercado e seus mecanismos dentro do setor educacional. Essas políticas foram adotadas por razões ideológicas e, nos casos do Reino Unido e do Chile, por governos conservadores que subscreveram fortemente uma ideologia neoliberal. Além de promover a participação do setor privado, essas políticas visavam introduzir a concorrência e ampliar as possibilidades de escolhas dentro do sistema de educação. Essas reformas foram absorvidas com tamanha intensidade que, mesmo os grupos políticos de orientação progressista que posteriormente assumiram o governo, mantiveram sua estrutura.³¹⁹
- b) **Privatização nos Estados de bem-estar social:** Esse caminho é identificado principalmente nos processos de reforma educacional, que prevaleceram nos regimes nórdicos de *welfare state*, tradicionalmente assumindo a prestação dos serviços públicos de forma direta. Contudo, eles também adotaram alguns aspectos da agenda de privatização da educação no final do século XX, com o objetivo de promover a pluralidade dentro do sistema educacional, uma vez que a escolha e diversificação nos

³¹⁸ Além dos cinco caminhos que são mencionados aqui, o estudo aborda ainda o caminho da emergência, ou privatização por meio de catástrofe, que aponta como os episódios de desastres ou conflitos violentos prepararam o terreno para um avanço de políticas orientadas para o mercado na educação. Como esse processo constitui-se em uma forma excepcional e de menor incidência, não é citado neste trabalho (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

³¹⁹ O Reino Unido e o Chile são dois dos casos mais emblemáticos na relação com esse caminho de privatização da educação resultante de reformas do Estado. Ambos os países passaram por um processo de privatização em profundas reformas estruturais e legais. Essas reformas introduziram importantes mudanças dentro dos sistemas de ensino que, no passado, tinham sido bastante centralizadas em suas formas de provisão e financiamento. Em ambos os casos, a introdução de financiamento *per capita* e mecanismos de concorrência entre escolas tornou-se fundamental na compreensão do aumento da participação do setor privado na educação. Além disso, em ambos os países, a privatização se tornou solução política aceita e apoiada por um amplo espectro político. As reformas estruturais de privatização foram iniciadas em ambos os países, por governos de direita. No entanto, os governos subsequentes de centro-esquerda não desafiaram as políticas de privatização mais cruciais, pelo contrário, as consolidaram (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016, p. 35-54).

serviços públicos se apresentaram como uma importante demanda da sociedade nesses países. Um exemplo de implementação mais radical desse caminho é o caso da Suécia, que optou por um sistema de *vouchers* bastante amplo, permitindo a expansão da participação do setor privado na educação.

- c) **Intensificação da privatização em ambientes políticos favoráveis:** a ampliação das parcerias também serviu como estímulo para robustecer a privatização da educação em países com maior ambiente de aceitação. É o caso dos Estados Unidos, onde a expansão dos programas de *vouchers* e a legislação de escolas *charter* se tornou um processo de privatização gradual, apesar das diferenças existentes nas unidades federadas de todo o país. Apesar dos Estados Unidos serem o berço da proposta de *vouchers*, essa ideia encontrou maior resistência em nível federal, em relação ao modelo de escolas *charter*, aceitos como um programa de parceria mais tolerável e que representam um menor risco político. Consequentemente, as escolas *charter* tornaram-se o principal caminho no qual a privatização da educação avançou nesse país.
- d) **Consolidação das PPPEs em países historicamente favoráveis:** ao contrário da situação acima descrita, em que as parcerias são justificadas por recentes teorias econômicas liberais, nesses países há uma longa tradição de reconhecimento das liberdades na educação e da educação religiosa, como Países Baixos, Bélgica e Espanha. Dessa forma, a valorização das liberdades na educação e a influência política das instituições confessionais condicionaram de forma significativa a configuração dos seus sistemas educacionais na adoção de parcerias com o setor privado de educação. De qualquer forma, esses sistemas também receberam influências das propostas apresentadas pela *New Public Management* (NPM), com a instituição de metas, controle de resultados e competição entre os setores público e privado.
- e) **Privatização em países de baixa renda e com sistemas educacionais deficientes:** esse caminho de privatização prevalece em vários países de baixa renda, uma realidade presente na África Subsaariana (como Malawi, Nigéria, Quênia e Gana), no sul da Ásia (especialmente na Índia e no Paquistão) e em alguns países da América Latina (como Peru e Colômbia), e opera em grande parte, através da expansão das chamadas *low-fee private schools* (LFPSs), ou escolas privadas de baixo custo. Estas LFPSs são um tipo emergente de ensino privado impulsionado pelo lucro e, ao mesmo tempo, visa atender às comunidades pobres. O surgimento dessas escolas é concebido como um fenômeno espontâneo em suas origens, com os empreendedores locais criando esse tipo de escola em regiões carentes para responder à oferta insuficiente de educação pública; contudo,

têm recebido apoio e financiamento de agências internacionais e grupos de investimento, como o IFC, que identificam esse modelo como exemplo de forma de realização dos objetivos nobres de desenvolvimento global, compatível com a expansão das iniciativas privadas em setores sociais como a educação.

1.2.4 Classificações e tipos de PPPEs

Da mesma forma que os motivos e caminhos que levaram à adoção e ampliação das parcerias foram influenciados por diferentes situações, também a forma de sua realização constitui uma variedade de possibilidades.

Conforme já mencionado, o termo "parceria" tem sentido amplo e pode ser usado para significar um acordo contratual puro, um acordo livre entre diferentes partes para trabalhar em conjunto, segundo uma estrutura regulada, mas também pode ser apenas um termo que indique uma atitude de reciprocidade e colaboração menos formal entre as partes.

Dessa forma, tendo em vista que as PPPs compreendem uma ampla variedade de objetivos e acordos celebrados entre os setores público e privado, e que este último ainda é composto por diferentes atores, esta diversidade de possibilidades também reflete nas parcerias para a oferta da educação e nas suas respectivas classificações.

As possibilidades de parceria podem visar à terceirização de atividades meio e de suporte, serviços de educação, criação de infraestrutura, operação privada de escolas públicas, contratação com escolas privadas, além de vales e subsídios. Cada uma das modalidades pode ter maior ou menor amplitude, com regras e controles diferenciados.

Diferentes propostas de classificação são apresentadas (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; EDUCATION INTERNATIONAL, 2009), contudo pode-se apontar um núcleo comum de tipos de PPPEs, que às vezes variam apenas na nomenclatura denominada. De forma geral, podem ser identificados cinco modelos de contratos de parcerias na educação (QUADRO 4), dependendo de quais serviços são adquiridos ou comprados do setor privado:

Quadro 4 - Tipos de contratos de parcerias na educação.

Objeto		Definição	Formas de contrato
1	Gestão e serviços profissionais (entrada)	Governo adquire serviços de gestão escolar ou serviços auxiliares profissionais	Contratos de gestão e contratos de serviços profissionais (Ex.: elaboração de projetos pedagógicos)
2	Serviços operacionais (processo)	Governo compra serviços de operação escolar	Contratos operacionais
3	Serviços de educação (produção)	O governo compra vagas para estudantes em escolas particulares (contratos com a escola para matricular alunos específicos)	Contrato para educação de um grupo de alunos
4	Disponibilidade de instalações (entrada)	Governo compra disponibilidade das instalações	Fornecimento de contratos de serviços de infraestrutura
5	Disponibilidade de instalações e serviços de educação (pacote de entrada e saída)	Governo compra disponibilidade de instalações combinada com serviços educacionais (operacional)	Fornecimento de contratos de infraestrutura com contratos de serviços de educação

Fonte: PATRINOS, 2005, p. 3.

As formas de parcerias na educação também irão variar o nível de aceitação e de resistências para sua implantação. Apesar dos *vouchers* estarem muito presentes no discurso acadêmico e nas agendas de organizações internacionais, raramente são adotados de forma plena nos sistemas educacionais em todo o mundo. Em contraste, as parcerias com o setor privado para a operação de escolas públicas, como o modelo de *charters*, possuem mais aceitabilidade e condições de vencer as resistências junto aos grupos interessados na melhoria da oferta educacional.

Assim, a opção pela forma de PPPE a ser adotada depende muito das condições políticas e econômicas locais que irão influenciar no nível de entusiasmo com essas propostas de abertura ao setor privado. Em um ambiente com modesta propensão, o governo tende a celebrar apenas contratos de terceirização de suporte ou de serviços educacionais com o setor privado. Já em outro, com nível intermediário, caminha-se para a forma de contratos para operação privada de escolas públicas, construção com operação limitada de escolas e contratação com escolas privadas para criação de vagas públicas direcionadas, complementares ao sistema público. Já nos países com maior abertura, os contratos com escolas privadas são ampliados, assim como a operação das escolas construídas conforme os contratos de infraestrutura, além de existência de *vouchers* e subsídios, o que favorece um ambiente escolar competitivo em virtude do amplo direito de escolha da escola.

Com o intuito de construir um consenso sobre as propostas existentes (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; EDUCATION INTERNATIONAL, 2009), e

considerando um contexto amplo de parcerias, apresenta-se a seguir uma classificação das possíveis PPPEs:

- a) **De infraestrutura:** Um tipo frequente de PPP que envolve grandes projetos de infraestrutura no setor de educação, consistindo em uma concessão ao operador privado para financiar, construir e operar uma instalação educacional, alugada ao Estado por um período específico. Nesses casos, a contratação, o financiamento e a construção de instalações para o setor privado permitem que o governo pague por esses investimentos de capital a longo prazo, durante a vigência do contrato. O âmbito das responsabilidades assumidas pelo setor privado varia conforme os ajustes contratuais, sendo que o mais comum consiste nas obrigações do particular em construir, operar e, após um período, transferir as instalações educacionais para a propriedade do Estado. Contudo, as formas de operação podem ser mais limitadas, restritas aos serviços administrativos, ou amplas, abarcando todo o serviço educacional. Existem três argumentos principais a favor das iniciativas privadas de financiamento de infraestrutura: atrair investimentos privados onde os recursos públicos para infraestrutura são escassos; é uma forma de se enquadrar nos orçamentos públicos, pois apenas os aluguéis anuais que o governo paga ao contratante privado são deduzidos do orçamento anual em vez do alto valor total do investimento em um curto prazo; e o parceiro privado assume maior responsabilidade e risco do projeto de infraestrutura, como o cumprimento de prazos. Essa modalidade de contrato exige um compromisso de longo prazo para ambos os parceiros.³²⁰
- b) **Operação privada de escolas públicas:** nessa modalidade, empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos são contratadas pelo Estado para operarem escolas públicas. As escolas permanecem de propriedade pública e com financiamento público, mas são administradas por um operador do setor privado. Os serviços contratados podem se restringir apenas aos serviços de gestão das escolas, voltados para os serviços administrativos e financeiros, deixando os serviços pedagógicos ainda sob a responsabilidade do Estado, ou então a operação total de toda a escola. Para o controle

³²⁰ São modelos que tiveram início no Reino Unido e na Austrália e depois se espalharam para o resto do mundo, como Egito, Canadá, Bélgica e Alemanha. O Reino Unido é o país com maior experiência no uso dessa modalidade PPPs na educação, com investimentos de mais de £ 8 bilhões, sendo que a maior parte advinda do projeto *Building schools for the future* (BSF) (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; EDUCATION INTERNATIONAL, 2009). No Brasil, o município de Belo Horizonte foi pioneiro nessa modalidade de contrato, efetivada a partir do ano de 2015 (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

da eficiência dos serviços, os contratados devem atender a critérios e cumprir metas de desempenho satisfatório.³²¹

- c) **Terceirização de serviços educacionais:** são realizados contratos governamentais com o setor privado para a prestação de serviços relacionados à educação, tais como: capacitação de professores, desenvolvimento de projetos pedagógicos, avaliação ou administração de exames, programas de planejamento e monitoramento com objetivo de implantar melhorias nas escolas, bem como o fornecimento de livros e outros materiais didáticos. As vantagens indicadas se referem à absorção de *expertise* e inovação de provedores privados para melhorar a educação pública, além de propiciar mais tempo para que os funcionários da educação possam dedicar maior atenção às atividades específicas de prestação educacional.
- d) **Terceirização de serviços de apoio não educacionais:** consiste na contratação de serviços referentes às atividades meio, ou de suporte, como alimentação, transporte, assistência médica ou serviços de segurança e limpeza. São contratos bastante comuns nos sistemas de educação pública em todo o mundo.
- e) **Contratos com escolas privadas para financiamento público da educação:** o governo firma contratos com escolas privadas para criar vagas de ensino público nessas escolas. As escolas recebem os alunos e o governo realiza o pagamento diretamente à escola, conforme valor estipulado por aluno. Ao contratar os serviços educacionais das escolas privadas existentes, os governos podem expandir rapidamente o sistema e o acesso, sem incorrer em qualquer despesa inicial com construção e equipamentos de novas escolas. Assim, o conceito de contratação de serviços de educação envolve o uso de fundos públicos para subscrever matrícula de alunos nas escolas privadas existentes. Esse tipo de contrato aumenta a responsabilidade de duas maneiras. Primeiro, as escolas

³²¹ São exemplos conhecidos desse modelo: a rede escolar *Fe y Alegria* (FyA) na América Latina, *Colegios en Concesion* na Colômbia, *City Academies e Edison Schools* no Reino Unido, e *Alternative Education* na Nova Zelândia, entre outros. O Qatar introduziu o Programa Escola Independente como parte de uma reforma de descentralização destinada a transferir a gestão de todas as escolas a operadores independentes. Cada uma dessas modalidades de transferência tem seu próprio arranjo específico. Nos Estados Unidos existem dois tipos de gestão privada das escolas, as escolas gerenciadas e as escolas *charter*. O primeiro tipo existe quando os distritos escolares permitem organizações de gestão educacional, empresas com fins lucrativos, gerirem escolas e receberem fundos públicos. Já as escolas *charter* consistem em escolas públicas independentes, com gerenciamento privado e sem fins lucrativos, que devem cumprir metas e finalidades. Enquanto o primeiro modelo operava 135 escolas em 1996, passou a operar 521 em 2006; já as escolas *charter*, que eram 253 em 1995/96, aumentaram para 4.147 em 2007/08, em 40 Estados dos EUA. Em 2015, a soma total desses dois modelos chegou à marca de 6.753 escolas em 42 Estados, sendo constituída por cerca de 60% de escolas *charters* de base independente e sem fins lucrativos, e 40% administradas por empresas que vêm criando cadeias especializadas para gestão da educação, as chamadas *Education Management Organizations*. (CARTA EDUCAÇÃO, 2016; MEAD; MITCHEL; ROTHERHAM. 2015).

são sujeitas a pressões competitivas, uma vez que pais e alunos são capazes de escolher entre as escolas públicas e privadas disponibilizadas. Em segundo lugar, em alguns casos os operadores escolares são selecionados através de processos competitivos, que dão às escolas um incentivo para melhorar seus serviços. Além disso, a prestação de contas é assegurada pela governança educacional e por esquemas de supervisão, como conselhos de administração e de pais.³²²

- f) **Vouchers (vales ou cheques-ensino):** o governo fornece vales para os estudantes, para que possam optar pelas escolas privadas, ou repassa subsídios diretos para as escolas privadas. Esses programas variam de amplitude de beneficiados e podem ser universais ou direcionados para determinado segmento com maiores necessidades.³²³
- g) **Subsídios:** os governos podem instituir isenções fiscais para as escolas, o que acontece normalmente com as escolas confessionais e sem fins lucrativos, além de custear algumas despesas, como salário de professores ou atividades de suporte à educação, direcionadas principalmente a escolas privadas que atendem populações carentes.³²⁴
- h) **Tax credit (deduções fiscais):** nesse caso, os governos criam benefícios fiscais para as famílias, que pagam diretamente pelos serviços de educação privada e podem realizar deduções em suas declarações de rendimentos. Essas deduções também podem ser integrais ou limitadas a um valor estipulado pelo governo.

³²² Essa é uma modalidade bastante presente em países europeus (exemplos: Portugal, Espanha, Itália e Noruega) e que se encontra em expansão na África e Ásia.

³²³ Como modelos amplos de *vouchers*, encontram-se os exemplos tradicionais da Bélgica, Países Baixos e Dinamarca, onde, devido aos sistemas de *vouchers*, a maioria das matrículas no ensino secundário está em escolas privadas. Também nessa linha, o Chile criou seu sistema de vales a partir da década de 1980 e a Suécia na década seguinte. Já a Colômbia implantou seu Programa de Ampliação de Cobertura de Educação Secundária, que beneficiou 125.000 estudantes entre 1991 e 1997 em bairros de baixa renda, permitindo que os pais escolhessem entre as escolas privadas, com possibilidade de um programa renovável de *voucher*, desde que o aluno cumprisse os requisitos acadêmicos necessários para seguir para o grau seguinte. Para garantir uma segmentação precisa, o programa exigiu que os alunos comprovassem a moradia em um bairro de baixa renda (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009).

³²⁴ Vários países africanos subsidiam escolas privadas, seja com insumos escolares (como salários de professores e livros didáticos) ou através de subsídios por aluno. Nesse exemplo, encontram-se Gâmbia e o Zimbabué, que dependem substancialmente das escolas privadas para a provisão pública da educação. Na África do Sul, as escolas privadas são categorizadas conforme o atendimento de camadas mais pobres e recebem subsídios conforme o valor de mensalidade que cobram de seus alunos, com as escolas de atendimento aos mais pobres recebendo maiores subsídios (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009).

1.2.5 Controle das PPPEs

Como a expansão das parcerias para a provisão da educação já é considerada uma realidade em várias partes do mundo, faz-se necessário também aumentar as preocupações para as formas de regulação que possam garantir a efetivação ampla do direito à educação e para que a realização dessas práticas venha contemplar o interesse público.

Nesse sentido, para se evitar os riscos dos desvios na prestação dos serviços educacionais nas parcerias entre os setores públicos e privados, é preciso que os governos consigam elaborar e regular esses contratos, para que o contratante se comprometa a fornecer os serviços e produtos conforme o interesse público, impedindo a sobreposição dos interesses privados, incluindo os financeiros. É com essa preocupação que a OCDE adverte para os cuidados necessários no uso das PPPs em áreas sociais complexas, como é o caso da educação (OCDE, 2008).

Para que as parcerias público-privadas possam realizar seu potencial de produzir benefícios para o setor de educação, elas devem ser bem estruturadas. PPPs mal concebidas podem expor os governos a riscos financeiros e políticos, como aumento de custos e objetivos não cumpridos.

Uma advertência comum diz respeito ao perigo de, durante a vigência dos contratos de parceria, os particulares procurarem selecionar os alunos mais qualificados, em detrimento dos que possuem maiores deficiências, o que facilita a realização de suas atividades e o alcance dos resultados almejados. Outro risco apontado é de que a priorização dos lucros e redução dos custos possa sacrificar a qualidade educacional.

Em busca da garantia da qualidade nesses sistemas de ensino operados em parceria entre os setores público e privado, um estudo promovido pelo Banco Mundial recomenda que os contratos de parcerias educacionais devem incluir critérios, medidas de produção e qualidade que devem ser rigorosamente verificados. A aferição do cumprimento das condições mínimas (incluindo infraestrutura e pessoal) e do desempenho de indicadores deve ser feita de forma quantitativa, com a aplicação de testes padronizados, e qualitativas, com avaliações presenciais na escola e pesquisas com as famílias e alunos. A partir desse acompanhamento, devem ser feitas revisões periódicas do desempenho escolar em conformidade com as medidas de qualidade pretendidas. Os governos devem, ainda, fomentar e apoiar os esforços dos operadores privados na busca da melhoria da qualidade dos serviços educacionais, com a criação de programas de empréstimos e assistência técnica em realidades com menos recursos disponíveis. Também deve-se admitir a possibilidade de criação de agências especializadas para exercer o

controle e a regulação dessas parcerias educacionais, que podem concentrar a *expertise* em PPPs educacionais, além de centralizar a gestão de contratos e transferências de fundos, promovendo assim maiores eficiências nas interações entre entidades públicas e privadas (WORLD BANK, 2014b).

Já os estudos de Patrinos *et. al.* (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009), apresentam uma lista com os principais fundamentos para uma correta concepção e implementação de parcerias público-privadas na educação, conforme demonstrado no Quadro 5, e concluem que os governos devem criar um ambiente propício para o estabelecimento de PPPEs de sucesso, e para isso devem adotar algumas medidas conforme relação abaixo:

- i. Fornecer uma base sólida para o estabelecimento do setor escolar privado;
- ii. Permitir que escolas particulares definam suas mensalidades e outras taxas;
- iii. Permitir que ambas as escolas, sem fins lucrativos e com lucro, operem com maior autonomia;
- iv. Promover e facilitar o investimento direto estrangeiro na educação;
- v. Estabelecer critérios e processos claros, objetivos e simplificados para criar escolas privadas;
- vi. Fornecer subsídios financeiros ao setor de escolas privadas;
- vii. Garantir que os contratos de PPPE ofereçam aos provedores privados considerável flexibilidade e possibilidades de adaptações;
- viii. Estabelecer processos de garantia de qualidade e fornecer informações às famílias para ajudá-las a escolher as escolas para seus filhos;
- ix. Usar um processo transparente, competitivo e em múltiplos estágios para selecionar parceiros privados em PPPEs;
- x. Separar as funções de fomentador, regulador e provedor dentro do órgão público de controle da educação;
- xi. Garantir que o órgão contratante da PPPE tenha competência adequada;
- xii. Estabelecer medidas de desempenho adequadas e incluir incentivos de desempenho e sanções por desempenho inadequado no contrato de PPPE;
- xiii. Desenvolver uma estratégia de comunicação eficaz para informar os pais sobre as características da escola e o público sobre os benefícios e objetivos das PPPEs;
- xiv. Introduzir uma estrutura para avaliar os resultados dos contratos;
- xv. Envolver organizações internacionais no incentivo ao crescimento de PPPEs.

Quadro 5 - Princípios para implementação de parcerias público-privadas na educação.

Definição de parcerias público-privadas na educação		Princípio 8:	As autoridades educacionais e as organizações privadas devem concordar com as especificações baseadas em resultados ou desempenho a serem incluídas no contrato, bem como as sanções por não desempenho.
Princípio 1:	A natureza e a extensão das PPPEs devem basear-se na avaliação de um governo sobre o seu papel apropriado na educação e os custos e benefícios relativos ao envolvimento privado no setor, quer se trate de entrega, financiamento ou regulamentação da educação.	Princípio 9:	O processo de adjudicação de contratos de PPP deve ser competitivo e deve garantir justiça processual, não discriminação e transparência.
Princípio 2:	O impacto de equidade das PPPEs deve ser uma consideração chave na determinação da natureza e extensão do envolvimento público e privado na educação.	Princípio 10:	Os governos devem assegurar que os órgãos públicos responsáveis por formar e supervisionar as PPPEs tenham os recursos, informações e habilidades necessárias para projetar, desenvolver e gerenciar os complexos processos de contratação. Eles devem garantir que as funções de comprador e provedor da agência sejam separadas; o governo pode atribuir responsabilidade por PPPEs a agências especializadas em parcerias e contratação de serviços educacionais, se necessário.
Promoção de parcerias público-privadas na educação			
Princípio 3:	Uma política geral sólida e ambiente regulatório, incluindo altos padrões de governança pública e corporativa, mercados de trabalho flexíveis, transparência e o Estado de Direito, incluindo proteção de propriedade e direitos contratuais, são essenciais para atrair a participação do setor privado em todos os setores da economia, incluindo a educação.		
Princípio 4:	As autoridades podem promover o envolvimento privado estabelecendo um ambiente regulatório favorável, incluindo o reconhecimento do papel da educação privada, fornecendo processos de registro claros e simplificados, estabelecendo sistemas eficazes de garantia de qualidade, evitando a regulamentação de taxas escolares privadas e fornecendo incentivos para a educação privada participação.	Princípio 11:	As autoridades educacionais devem ter a capacidade de identificar fraudes, acompanhar os pagamentos e garantir que os subsídios e os pedidos de pagamento sejam legítimos e precisos. Eles também devem garantir que seus parceiros do setor privado sejam pagos em tempo hábil.
Princípio 5:	O acesso ao mercado de capitais é um fator essencial para aumentar a participação privada na educação. Restrições de acesso aos mercados e obstáculos aos movimentos internacionais de capital devem ser eliminados. As organizações internacionais podem ajudar a promover o envolvimento do setor privado na educação, ampliando o acesso aos mercados de capitais.	Princípio 12:	As autoridades públicas podem aumentar a popularidade das PPPEs, incentivando o debate informado sobre o papel e o impacto dessas parcerias, consultando as partes interessadas e o público sobre o uso de PPPEs, estabelecendo uma estratégia eficaz de comunicação e conscientização e também criando um programa de avaliação rigoroso.
Princípio 6:	As autoridades públicas podem promover o investimento estrangeiro na educação, tratando igualmente os fornecedores locais e estrangeiros, oferecendo incentivos ao investimento e assegurando um ambiente favorável e eficiente para os investidores. As agências de promoção de investimentos podem apoiar o investimento na educação, promovendo a educação como um setor de investimento prioritário	Incentivar a conduta empresarial responsável	
Implementando parcerias público-privadas		Princípio 13:	Os parceiros privados devem observar os princípios e padrões para a conduta empresarial responsável que foram acordados com o governo, além de participar de tais projetos de boa-fé. Eles não devem recorrer a suborno e outras práticas irregulares para obter contratos, nem devem concordar em ser parte de tais práticas no curso de suas operações de infraestrutura.
Princípio 7:	Os processos de PPPE devem estar livres de corrupção e sujeitos a níveis adequados de responsabilização, enquanto as autoridades públicas devem tomar medidas eficazes para garantir a integridade e prestação de contas de todos os parceiros; devem também estabelecer procedimentos para deter, detectar e sancionar a corrupção	Princípio 14:	Os parceiros privados devem participar das estratégias do governo para comunicar e consultar o público.
		Princípio 15:	Os provedores privados precisam estar atentos às consequências de suas ações para as comunidades e trabalhar em conjunto com as autoridades públicas, para evitar e mitigar quaisquer resultados socialmente inaceitáveis.

Fonte: PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUAQUETA, 2009, p. 44.

De uma forma geral, nesse cenário de parcerias público-privadas educacionais, o governo deve orientar a política educacional, estabelecer critérios e fornecer o apoio financeiro,

enquanto o setor privado deve oferecer os serviços selecionados, conforme quantidade e qualidade definidas, a um preço acordado e por um período de tempo específico. No constante monitoramento dessas parcerias, deve-se prever a possibilidade de recompensas e sanções pelos resultados apresentados, uma vez que o setor privado assume responsabilidades e os riscos na prestação dos serviços educacionais, enquanto ao Estado cabe a garantia pela qualidade dos serviços prestados.

CAPÍTULO II

AS EXPERIÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS EDUCACIONAIS EM PORTUGAL

2.1 A proliferação das PPPEs no contexto europeu

No contexto europeu, como visto, no final do século XX, as ideias de uma nova governança e uma nova gestão pública, com vistas a modificar a forma de atuação do Estado, mais próximo do setor privado, proliferaram pelo continente, fazendo com que a promoção das parcerias público-privadas se tornasse uma diretriz adotada pela União Europeia. Já no que concerne à educação, as metas educacionais estabelecidas pela União Europeia durante este século XXI tem sido voltadas para o crescimento econômico e criação de emprego, sendo que, pressionados por resultados, os Estados membros promovem reformas educacionais voltadas à melhoria da eficiência e resultados, com abertura de maiores oportunidades de participação da iniciativa privada na provisão da educação pública. A conjugação de todos esses fatores, tem servido de impulso para a implantação de parcerias público-privadas educacionais (PPPEs) nos sistemas educacionais europeus.

Mas, além dessas modificações mais recentes, a Europa se apresenta com uma trajetória já extensa e como o continente com maior número de exemplos significativos de PPPEs, que foram implantadas de diferentes formas e por diferentes caminhos, conforme as possibilidades expostas no Capítulo anterior.

Como caso emblemático de ampliação das políticas de ampliação do setor privado na educação, como resultante de uma ampla reforma do Estado sob os princípios do mercado a partir da década de 1980, destaca-se o exemplo do Reino Unido, que fundamentou seu processo de reforma educacional de acordo com as orientações teóricas do neoliberalismo, sobretudo com a promoção dos princípios da livre concorrência e liberdade de escolha, apresentados como os principais impulsionadores de níveis mais elevados de eficiência nos serviços educacionais. Este processo de reforma educacional teve como objetivos introduzir algumas características do mercado e envolver o setor privado na educação, além de modificar a forma de atuação do Estado na educação, passando de planejador e provedor direto para um papel mais oculto como o de regulador e distribuidor de incentivos dentro do sistema de educação. As reformas educacionais implementadas inicialmente por políticos conservadores no Reino Unido, se solidificaram a tal ponto que foram posteriormente absorvidas e continuadas com a mesma

abordagem por pelos governos trabalhistas, de linha ideológica oposta (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

No final da década de XX, a ampliação das várias formas de PPPEs também atingiu os sistemas educacionais de Estados caracterizados historicamente como sendo de bem-estar, altamente redistributivos e de orientação social-democrata, como os países europeus nórdicos, incluindo a Dinamarca, Suécia e Noruega, que adotaram medidas de inserção de práticas de mercados e parcerias com o setor privado como formas de dotar os sistemas de maior inovação e pluralidade de opções. Apesar de existir nesses países um consenso social sobre o Estado de bem-estar, que se baseia na participação direta do Estado na oferta da educação pública, esse modelo tem sofrido alterações desde os anos 1990. Os sistemas de educação nesta região não ficaram imunes a fortes pressões para a diversificação e escolha da educação, como parte de uma transformação mais abrangente das políticas de assistência social democrática. Nesses casos, a implementação de certas políticas de privatização não é vista como contraditória das políticas do Estado de bem-estar social democrático típicos desses países, mas como uma forma de modernizá-lo (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

Na Dinamarca os pais podem instruir seus filhos fora da escola formal desde que aceitem submeter-se à autoridade local. Assim, qualquer grupo de famílias com no mínimo 28 crianças, está autorizado a abrir uma escola que será subvencionada pelo Estado. O Estado financia todos os estabelecimentos de ensino, sendo que os privados recebem uma subvenção de 85% de seus orçamentos, enquanto os públicos (municipais ou de condados) atingem a 100% (FERNÁNDEZ; NORDMANN, 2002).

Na Noruega o setor privado é considerado suplementar ao ensino público, no sentido de que oferecem diferentes abordagens educativas ou ideológicas de educação; mas o Estado subsidia entre 75% a 85% o orçamento dessas escolas privadas independentes, que são autorizadas a serem criadas conforme com critérios de qualidade estipulados (DREYS, 2014).

Já a Suécia adotou a partir 1992 um programa de escolha escolar para o ensino que prevê a existência de cheques escolares destinados às crianças cujos pais desejam inscrevê-las numa escola privada independente do ensino primário ou secundário. O valor do cheque é de 85% do custo médio do aluno numa escola pública do mesmo nível de ensino. As escolas privadas estão autorizadas a cobrar um montante razoável para compensar os custos que a subvenção estatal não cobre (FERNÁNDEZ; NORDMANN, 2002).

Na Europa podem ser identificados também ambientes com uma tradição história na realização de parcerias educacionais com o setor privado, principalmente em países com uma longa cultura de escolaridade religiosa, em especial os Países Baixos, Bélgica e Espanha, onde

a presença e a influência política das instituições religiosas condicionaram fortemente a configuração dos sistemas educacionais durante o século XX (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016). Os sistemas educacionais destes países apresentam uma grande proporção de matrículas particulares no ensino básico³²⁵, com muitas escolas privadas financiadas com fundos públicos.

A expansão do setor privado nesses países, contudo, não é recente e não pode ser explicada a partir da proliferação do *New Public Management* e das recentes teorias neoliberais. Pelo contrário, a ampla participação privada nos sistemas educacionais desses países possui uma antiga origem, e a grande participação da educação privada precisa ser entendida no contexto de contingências históricas, políticas e sociais e, em particular, do papel proeminente que as instituições baseadas na fé, principalmente católicos e calvinistas, exercem na educação e em outros setores sociais.

Nos Países Baixos, a presença significativa de educação privada subsidiada e o reconhecimento da liberdade da escolha parental remonta ao início do século XX. Já na Bélgica, um sistema de financiamento público para escolas privadas foi promulgado no final da década de 1950, enquanto na Espanha, as escolas privadas com financiamento público surgiram nos anos finais da década de 1970. Apesar de situados em diferentes momentos do século XX, os três casos compartilham características comuns importantes, como o importante papel das instituições confessionais na prestação de educação e os altos níveis de regulação do setor privado subsidiado. Da mesma forma, o número de escolas particulares puras é relativamente baixo nas três situações, uma vez que são quase totalmente subsidiadas pelo Estado. Nos três casos analisados, dois fatores principais influenciaram a adoção de estruturas de PPP na educação. A primeira é a necessidade de ter o setor privado como aliado na expansão da educação básica obrigatória. Isso foi especialmente significativo nos casos da Bélgica e da Espanha. Na Bélgica, o estabelecimento de níveis iguais de financiamento entre escolas estatais e privadas coincide com a expansão do ensino secundário. No caso da Espanha, os primeiros governos democráticos após a ditadura militar tiveram que enfrentar o desafio de uma expansão educacional atrasada em diferentes níveis que, diante de restrições orçamentárias, levaram à criação da atual modelo de PPPEs. (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

A liberdade de ensino nos Países Baixos está consagrada na Constituição desde 1848, que abrange a liberdade de criar escolas de acordo com princípios religiosos ou ideológicos, a

³²⁵ Ver Figura nº 4: Percentual de distribuição de matrículas entre o setor público e o privado no ensino básico.

igualdade financeira entre o ensino público e o ensino privado e a obrigação que incumbe aos poderes municipais de implementar uma forma adequada de ensino público. Qualquer grupo de pais pode abrir uma escola, desde que reúna um número suficiente de crianças. Existem vários sistemas de financiamento, substancialmente público, que asseguram a autonomia das escolas, tanto públicas quanto privadas (MARIOSI, 2014).

Na Bélgica, um pacto escolar assinado em 1958 entre as forças políticas mais importantes do país, estabeleceu um sistema de amplo financiamento da educação, em que o Estado passou a financiar as escolas católicas, bem como o direito das famílias de escolherem entre escolas estaduais e privadas (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

A adoção por um sistema educacional baseado na liberdade foi incorporada pela Constituição espanhola de 1978. Em seguida, em 1980, o governo espanhol aprovou a *Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, LOECE*, que institucionalizou as escolas da iniciativa privada subsidiadas por fundos governamentais. Em 1985 foi aprovada a *Ley Orgánica del Derecho à Educación, LODE*, estabelecendo uma estrutura de quase-mercado educacional, com a definição de três tipos de escolas: pública, privada, e privada subsidiada, ou escolas concertadas. Ao mesmo tempo, o governo introduziu altos níveis de regulação para garantir a igualdade das condições de escolaridade entre as escolas concertadas e as públicas. A *Ley Orgánica de Educación, LOE*, de 2006, reiterou que o serviço público de educação deve ser realizado pelos centros de educação públicos e privados concertados (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

Desta forma, verifica-se que o progressivo estreitamento das relações entre o poder público e o setor privado na prestação dos serviços educacionais pode ser considerada uma realidade frequente no contexto europeu, com uma tradição história e uma considerável produção acadêmica e experiência prática, que podem ser analisados sob dois aspectos. O primeiro, vinculado a clássica luta pela liberdade de ensino e pelo direito de escolha das escolas pelos pais ou responsáveis. O segundo, em um cenário político e econômico mais recente, tem como causa as transformações do papel do Estado e da cobrança por mais eficiência e melhores resultados educacionais, que estimulam a busca de soluções no mercado.

2.2 As experiências de PPPEs em Portugal

Portugal, conforme verificado anteriormente, possui uma base legislativa que garante o respeito às liberdades educacionais, inclusive o direito de escolha da escola pelas famílias, com previsão de instrumentos de parceria e de financiamento público de escolas privadas.

O sistema educacional português, como consequência do seu processo de europeização, também tem se adequando às diretrizes e metas estabelecidas pela União Europeia, o que tem contribuído para a melhoria dos resultados educacionais. Dessa forma, as discussões sobre parcerias entre os setores público e privado para a garantia do direito de escolha da escola e como alternativa para ganhos de eficiência nos sistemas educacionais, têm sido cada vez mais presentes nos ambientes político e acadêmico portugueses.

Diante do quadro apresentado referente às várias possibilidades de estabelecimento de parcerias para a provisão da educação, Portugal tem apresentado momentos de tímidos avanços nesse sentido, alternados por períodos de retração, suscetíveis às orientações políticas e ideológicas predominantes na condução do Estado.

Com o objetivo de apresentar as várias formas de PPPEs implementadas em Portugal, será feito nesse primeiro momento uma breve menção dessas formas de atuação conjunta entre o público e o privado no sistema educacional português, enquanto que no momento seguinte será dedicada uma maior atenção ao principal instrumento de emparceiramento: os contratos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 152/2013, o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (EEPC).

Em relação à atuação conjunta entre o Estado e o terceiro setor, cabe mencionar o trabalho desenvolvido pela associação Empresários pela Inclusão Social (EPIS) (EMPRESÁRIOS PELA INCLUSÃO SOCIAL, 2018), criada em 2006, que possui nos seus órgãos sociais representantes de algumas das maiores empresas portuguesas, fundações, bancos e consultorias. A EPIS mantém várias ações de apoio à educação, como programas de apoio à gestão das escolas, com o objetivo de introduzir boas práticas de gestão empresarial no ambiente escolar; concessão de Bolsas Sociais a estudantes carentes; desenvolve um programa de Mediadores e Mentores para o Sucesso Escolar; além de produzir importantes eventos sobre políticas educativas e estudos, como o “Barómetro EPIS” e o “Atlas da Educação”.

Quanto à possibilidade de concessão de subsídios, a Constituição portuguesa prevê que as escolas cooperativas, que respeitem os princípios cooperativos (art. 61.º, n.º 2) e não sejam sociedades comerciais, podem ser favorecidas com benefícios fiscais e financeiros, além de condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico. (art. 85.º, n.º 2). Também as instituições de ensino religiosas e instituições particulares de solidariedade social (IPSS), podem receber incentivos fiscais (PORTUGAL, 2001).

A contratação de serviços de apoio a educação pública, constitui-se em um mercado crescente, com destaque para os serviços de consultoria educacional, com ênfase na

implantação de sistemas de avaliação das escolas, adquiridos de forma mais frequente por iniciativa ou com a mediação dos municípios (ANTUNES, 2015).

Já quanto às deduções fiscais, a Lei n.º 82-E/2014, em seu artigo 78.º-D, n.º 1, prevê a dedução de despesas de formação e educação à coleta do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), dentro de um montante correspondente a 30 % do valor suportado a título de despesas de formação e educação por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de 800 euros.

Mas como dito, é no âmbito dos instrumentos contidos no Estatuto do EPC que são possíveis estabelecer parcerias mais intensas entre os setores público e privado, com previsão para que escolas privadas possam se integrar à provisão e oferta pública da educação obrigatória, por meio da celebração de contratos com o Estado, conforme será visto de forma mais detalhado a seguir.

2.3 Os contratos do Estado com o setor privado para a oferta da educação pública

2.3.1 O Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo

A Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo, Lei n.º 9/79, veio instituir uma perspectiva igualitária em relação ao financiamento público dos estabelecimentos de ensino privado, conforme disposto no seu art. 6.º, n.º 2, al. “d”, ao estabelecer que compete ao Estado “conceder subsídios e celebrar contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos”.

No ano seguinte foi aprovado o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, Decreto-Lei n.º 553/80, revogando o estatuto anterior que era de 1949. Nesse Estatuto foram previstos modelos contratuais de cooperação entre o Estado e as escolas particulares, com previsão de serem celebrados para suprir a eventual falta de escolas públicas em áreas carenciadas, assegurando a gratuidade do ensino aos alunos que não tivessem vaga nas escolas públicas (n.º 1, do artigo 12.º). A rede privada era assim considerada como supletiva da rede pública.

Já o novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, criado pelo Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro, em substituição ao anterior DL n.º 553/80, veio fortalecer a estratégia de integração das instituições públicas e privadas em uma rede de oferta pública de educação, como afirma em seu preâmbulo, que “os contratos de associação [...] integram a

rede de oferta pública de ensino, fazendo parte das opções oferecidas às famílias no âmbito da sua liberdade de escolha no ensino do seu educando”.

De forma que o novo EEPC veio alterar os critérios para a assinatura de contratos de associação com escolas privadas, uma vez que no anterior exigia-se o requisito da inexistência de oferta de educação pública na área para a efetivação desta parceria. Contudo, pelo novo Estatuto, já não há mais a ideia da supletividade da oferta pública de ensino em escolas privadas, e sim uma convergência da rede de oferta pública de educação, seja em escolas públicas, seja em escolas privadas que possuem contratos com o Estado.

E o preâmbulo do novo EEPC, apresenta ainda os seus cinco princípios estruturantes:

Em primeiro lugar, a liberdade de Ensino e a inerente liberdade de criação de escolas particulares, e o consequente compromisso de acompanhamento e supervisão do Estado, tendo por referência a tipologia de contratos existentes e a nova nomenclatura que, entretanto, foi sendo consolidada na ordem jurídica;

Em segundo lugar, o Estatuto aperfeiçoa o modelo de financiamento criado pelo Decreto-Lei n.º 138-C/2010, de 28 de dezembro, e até aqui existente para os contratos de associação. Os contratos de associação, a regular por portaria, integram a rede de oferta pública de ensino, fazendo parte das opções oferecidas às famílias no âmbito da sua liberdade de escolha do ensino do seu educando.

Em terceiro lugar, o Estatuto prevê a necessidade de aprovação de um novo modelo que discipline as condições de criação e funcionamento destes estabelecimentos, reconhecendo ao mesmo tempo o princípio da plena autonomia das escolas particulares e cooperativas nas suas várias vertentes, em especial na da autonomia pedagógica através da consagração da flexibilidade na gestão do currículo.

Em quarto lugar, o presente decreto-lei agiliza a transmissibilidade da autorização de funcionamento, mediante o cumprimento de certas condições, a fixar, com rigor e precisão, tais como o cumprimento das condições legalmente exigíveis e a verificação dos requisitos legais relativos à entidade titular.

Em quinto lugar, clarificam-se os princípios da divulgação da informação, da transparência, da contratualização e da avaliação de resultados educativos e de execução para a renovação dos contratos e atribuição de apoios, o que se pretende tanto na oferta do Estado como na oferta do ensino particular e cooperativo. (PORTUGAL, 2013).

Desta forma, pela legislação anteriormente já descrita, e reforçada pelo EEPC, prevalece atualmente no sistema de ensino português uma relação de complementariedade, e não de supletividade ou subsidiariedade dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo em relação aos estabelecimentos de ensino públicos, uma vez que ambos devem se integrar na oferta da educação obrigatória e gratuita.

2.3.2 As parcerias por meio dos contratos estabelecidos no EEPC

O Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior, DL nº 152/2013, estabelece os seguintes tipos de contratos, no seu artigo 9º, nº 1: contratos simples de apoio à

família; contratos de desenvolvimento de apoio à família; contratos de associação; contrato de patrocínio; e contratos de cooperação.

Os contratos simples de apoio à família, conforme previsto no artigo 12º, têm por objetivo prestar auxílio financeiro a famílias que pretendam que as crianças e jovens frequentem escolas do ensino particular e cooperativo no ensino básico e secundário, conforme valores e critérios estabelecidos em Portaria que também deve estabelecer os termos em que o apoio financeiro é processado às escolas titulares de contrato.

Quanto aos contratos de desenvolvimento de apoio à família (artigo 14º) destinam-se à promoção da educação pré-escolar, sendo também celebrados com as escolas que devem repassar aos encarregados de educação beneficiários do apoio financeiro concedido os montantes recebidos, de acordo com o nº 2 do artigo 15º.

Os contratos de associação têm por fim “possibilitar a frequência das escolas do ensino particular e cooperativo em condições idênticas às do ensino ministrado nas escolas públicas” (art. 16º, nº 1); “são celebrados com escolas particulares ou cooperativas, com vista à criação de oferta pública de ensino, ficando estes estabelecimentos de ensino obrigados a aceitar a matrícula de todos os alunos até ao limite da sua lotação, seguindo as prioridades idênticas às estabelecidas para as escolas públicas” (art. 16º, nº 2) mediante um apoio financeiro concedido pelo Estado conforme critérios estabelecidos em Portaria (art. 17º, nº 1). Estes são os principais e mais usuais contratos que podem ser considerados, no sentido amplo, como uma forma de parceria público-privada na educação.

O contrato de associação entre o Estado e as escolas privadas pode ser configurado como sendo: i) um contrato administrativo de colaboração, pelo qual a Administração se socorre das escolas privadas para realizar a sua incumbência constitucional de prestar um serviço de ensino obrigatório e gratuito a todos os cidadãos. São marcados assim pela causa-função de disciplinar uma relação em que, mediante remuneração, o particular disponibiliza à parte pública a sua colaboração no desempenho de atribuições administrativas; ii) do tipo prestação de serviços, e não de um contrato de concessão de serviço público, uma vez que as escolas não recebem uma delegação mas são contratadas para oferecer um serviço que lhe é reconhecido de direito próprio; iii) contrato com uma dimensão trilateral, pois a execução contratual pode ser exigida tanto pelo Estado-contratante, quanto pelos alunos-beneficiários dos contrato (GONÇALVES, 2008).

Já os contratos de patrocínio destinam-se a escolas cuja ação pedagógica, o interesse dos cursos, o nível dos programas, os métodos e os meios de ensino ou a qualidade do pessoal docente justifiquem a celebração daqueles contratos, designadamente por se tratar de

domínios não abrangidos, ou insuficientemente abrangidos, pela rede pública, e visam também promover a articulação entre diferentes modalidades de ensino especializado (art. 19º, nºs 1, 2 e 3).

Por fim, os contratos de cooperação são celebrados com os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo para alunos com necessidades educativas especiais, e desde que não tenha um atendimento compatível nas escolas de ensino regular (art. 22º).

Atento à necessidade de reforçar o papel de controle do Estado, o novo EEPC também instituiu novos modos de regulação, com destaque para a disponibilização de informação sobre o estabelecimento de ensino, a sua ação e os seus resultados alcançados nos exames nacionais.

A disseminação de informações devem ser abrangentes, confiáveis, claras e acessíveis, para que os pais possam fazer suas escolhas de forma consciente, e as escolas deverão responder com melhores serviços, buscando indicadores positivos.

Conforme explica Rodrigo Melo,

trata-se de um compromisso na ação assumido pelo estabelecimento de ensino, que é publicitado e, por essa via, possível de ser avaliado por um conjunto amplo de atores sociais – famílias, alunos, estudiosos, políticos, cidadãos comuns - que, cada um no seu papel, agirá essa informação, criando desse modo tensões sociais que condicionam a ação dos estabelecimentos. (MELO, 2014, p. 33).

A mudança de paradigma com a ampliação de possibilidades para a celebração de contratos de associação nesse novo Estatuto, uma vez que já não estão submetidos a regra anterior que estabelecia como condição prévia a comprovação de carência da rede pública na região e por isto a necessidade de recorrer-se à rede privada, fez surgir a indispensabilidade de instituição de um procedimento do tipo concorrencial para a seleção das escolas com as quais são celebrados os contratos (LEITÃO, 2014).

Neste aspecto, deve-se observar que “a celebração de uma PPP não pode, em caso algum, servir de pretexto para uma *fuga* às regras jurídicas aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais que impõem, entre outras, obrigações de publicidade, transparência, imparcialidade, concorrência e igualdade” (ESTORNINHO, 2014, p. 384).³²⁶

Pelo exposto, as inovações trazidas pelo novo EEPC levantaram, de início, esperanças para um período seguinte de institucionalização e alargamento dos contratos celebrados entre as escolas privadas e o Estado. Contudo, o que se sucedeu foram novos embates interpretativos

³²⁶ No mesmo sentido: Estorninho e Leitão (2012, p. 15).

relativos à sua aplicação e, ao contrário do esperado, uma retração do número de contratos de associação.

Considerando que o contrato de associação figura como o mais amplo instrumento de PPPE em Portugal, será feito a seguir um estudo sobre a sua interpretação e aplicação em Portugal, conforme previsto no EEPC, DL n° 152/2013, que passou por dois tratamentos distintos: nos primeiros anos que seguiram a sua aprovação, com aplicação expressa de suas disposições, permitindo sua ampla utilização; e, posteriormente, a partir do ano de 2016, com uma nova compreensão que representou uma significativa limitação para sua utilização.

2.3.3 O período de transição para o novo EEPC e as divergências sobre a interpretação e aplicação dos contratos de associação

Quando o novo EEPC entrou em vigor, em novembro de 2013, o financiamento público do ensino particular e cooperativo já vinha passando por uma diminuição progressiva de valores em decorrência do decréscimo do número de alunos, além da redução progressiva dos valores *per capita* e por turma (MELO, 2009). Conforme dados apresentados pelo Conselho Nacional de Educação (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014), os valores investidos em contratos de associação no ano de 2010 chegaram ao montante aproximado de 237,3 milhões de euros, atendendo cerca de 53 mil alunos; já em 2014 este valor foi de apenas 149,3 milhões de euros, atendendo um total estimado de cerca de 45 mil alunos.

Com as inovações trazidas pelo novo EEPC, surgiram expectativas sobre uma possível retomada do crescimento do número de contratos de associação a partir do ano de 2015, ademais o cenário se apresentava favorável a este sentimento. Além da situação econômica do país já se encontrar melhor equilibrada e em ritmo de crescimento, as escolas com contrato de associação haviam demonstrado excelentes resultados nos exames nacionais divulgados em 2014, uma vez que, fazendo uma separação ao meio do *ranking* de classificação de todas as escolas, 66% das turmas de 12º ano e 74% das turmas de 9º ano das escolas com contrato de associação, situaram-se na primeira metade desta divisão, ou seja integraram a parte composta pelas melhores escolas (PÚBLICO, 2014; ASSOCIAÇÃO DE REPRESENTANTES DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO DE ENSINO PARTICULAR, 2015).

Sobre as vantagens financeiras relativa aos custos comparativos por aluno nos setores público e privados, apesar das diferentes análises feitas sobre estes custos, um relatório do Tribunal de Contas de Portugal, divulgado em outubro de 2012, apontou que o custo médio por

aluno nas escolas com contrato de associação relativo ao período de 2009/2010 foi de 4522 euros anuais, bem próximo ao custo médio de 4.415 euros por aluno praticado nas escolas públicas (PORTUGAL, 2012).

Nesse clima de expectativa, o Ministério da Educação emitiu a Portaria nº 172/2015, de 05 de junho, que instituiu o procedimento concursal, em conformidade com os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência; a ser realizado a cada três anos, destinado à celebração de contratos de associação ou à extensão dos contratos existentes a um novo ciclo de ensino. Segundo a Portaria, uma Comissão deve analisar as candidaturas e as propostas apresentadas pelas entidades titulares de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, tendo em conta os subcritérios de análise e a respectiva ponderação, aprovados pelo Governo. Esta Portaria, estabeleceu ainda o valor do apoio financeiro a conceder pelo Ministério da Educação e Ciência a cada entidade por turma, que passou a ser de 80.500 (oitenta mil e quinhentos euros).

Em agosto de 2015 foi feita a divulgação da seleção de novas 651 turmas para celebração de contratos de associação com 81 escolas particulares, para os anos de 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018; que somando-se às turmas que já existiam, vieram a compor um total de 1.731 turmas abrangidas pelos contratos de associação. O quantitativo inicial não representou o crescimento esperado, pelo contrário, deu continuidade a série de redução de valores, com destinação de 139,5 milhões de euros para os contratos de associação, uma diminuição de cerca de 10 milhões de euros em relação ao ano de 2014 (PORTUGUAL, 2018). Apesar disso, manteve-se a expectativa de que esse número nos anos seguintes tenderia a aumentar com a abertura de novas turmas a cada início de ciclo dos anos letivos durante o triênio de vigência dos contratos. Contudo, todas essas expectativas foram frustradas a partir do ano seguinte.

No início do ano 2016, o XXI Governo Constitucional deu novo sentido à interpretação e aplicação dos contratos de associação, de forma que entendeu estar obrigado apenas a manter as turmas inicialmente contratadas para assegurar a conclusão do ciclo de ensino dos alunos abrangidos, sem a obrigação de abrir novas turmas para o início de cada ciclo, e decidiu pela definição de novos critérios para contratação de novas turmas nos anos seguintes, o que acarretou a diminuição progressiva da utilização dos contratos de associação.

A partir de uma nova concepção, o Governo argumentou que os contratos de associação deveriam ser admitidos apenas em situações de carência da escola pública, e que o EEPC, ao permitir a extensão dos contratos a outras situações, estaria revestido de ilegalidade, por violação da Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei n.º 9/79) e da Lei de Bases

do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86), e, ao mesmo tempo, também de inconstitucionalidade, por ofender ao artigo 75.º da Constituição, que impõe ao Estado a criação “de uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”.

Além disso, o Governo, por meio do Despacho Normativo n.º 1-H/2016, da Secretária de Estado Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado da Educação, acrescentou um n.º 9 ao artigo 3.º do Despacho Normativo n.º 7-B/2015, determinando que a “frequência de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação, na parte do apoio financeiro outorgado pelo Estado, é a correspondente à área geográfica de implantação da oferta abrangida pelo respetivo contrato”, criando uma limitação às matrículas em colégios contratados.

Essas alterações e a nova forma de interpretar e aplicar os contratos de associação, despertaram uma série de discussões jurídicas, sobre sua legalidade, bem como de embates políticos, sobre uma maior estatização do ensino básico e restrição do direito de escolha da escola.

2.3.4 O debate jurídico

Quando o Governo, por meio de seu Ministério da Educação, no início de 2016, anunciou que daria uma nova interpretação e aplicação do conteúdo dos contratos de associação, no sentido de que o Estado estaria obrigado a garantir o financiamento de continuidade apenas às turmas abertas no 1º ano do contrato, ou seja 2015/2016, logo foram suscitados uma série de questionamentos jurídicos sobre a legalidade desta decisão.

O debate foi direcionado, principalmente, a um possível rompimento com o equilíbrio legal e contratual estabelecido, uma vez que os contratos de associação celebrados pelo prazo de três anos conduziam a um entendimento de que em cada um dos anos da sua vigência, os colégios contratados teriam o direito assegurado de abrirem novas turmas de início de ciclo.

Em estudo sobre o tema, João Loureiro (2016) criticou o posicionamento adotado pelo Governo, uma vez que entendia não restar dúvidas sobre o direito dos colégios com contratos celebrados em 2015/2016, de, a cada um dos três anos de duração do contrato, poderem realizar a abertura de novos ciclos; sendo que uma eventual mudança de entendimento do Ministério da Educação em relação a este direito, jamais poderia produzir efeitos antes de 2018, em respeito aos prazos contratuais, e deveria ser precedida de uma antecipada comunicação a todos interessados envolvidos nesta relação, em especial as escolas contratadas e os alunos e suas famílias.

Também Pedro Gonçalves (2016), em trabalho de parecer elaborado especificamente para o caso, observou que os contratos de associação consubstanciam em contratos administrativos de colaboração, em que escolas particulares e cooperativas, no desenvolvimento das suas atividades próprias, são chamadas a associar-se à execução de funções ou serviços públicos, o que impõe-se que lhes sejam garantidos um quadro de segurança e previsibilidade capaz de proteger a confiança da relação estabelecida, em função, sobretudo, dos custos assumidos pertinentes à prestação das atividades que lhes foram entregues. Nesses termos, com o objetivo de concretizar um conjunto de preocupações que devem cercar a formação desses vínculos, como a garantia da transparência e da estabilidade, o EEPC prevê a necessidade de abertura de um procedimento concursal para que sejam selecionadas as escolas de ensino particular e cooperativo aptas a celebrarem os contratos de associação; bem como a fixação nesses contratos de um prazo e um horizonte plurianual de vigência, que deve ser respeitado.

Outra ilegalidade apontada e criticada, teve como alvo a alteração dos critérios de cumprimento dos contratos de associação a partir da disposição contida no Despacho Normativo n.º 1-H/2016, que impôs limites geográficos para a matrícula e frequência de alunos nas escolas com contratos de associação, pois, conforme os entendimentos de José Carlos Vieira de Andrade (2016) e por João Loureiro (2016), os contratos de associação são celebrados com escolas particulares ou cooperativas com vista à criação de oferta pública de ensino, e, dessa forma, essas escolas devem realizar as matrículas conforme os mesmos parâmetros estabelecidos para as escolas públicas, sendo indevida esta alteração discriminatória.

O próprio Governo solicitou manifestação jurídica do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (2016), que, ao emitir o Parecer n.º 11/2016, em sua 18ª conclusão confirmou que “nem o Decreto-Lei n.º 152/2013, nem a Portaria n.º 172-A/2015, ostentam incompatibilidade com a Lei n.º 9/79, devendo ser aplicados em conformidade com o nela estabelecido e tendo especialmente em consideração o disposto nos seus artigos 6.º e 8.º”, sendo que esses dispositivos da Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo. (Lei nº 9/79) regulamentam a forma de celebração dos contratos e concessão de subsídios pelo Estado aos estabelecimentos particulares de ensino.

As manifestações jurídicas expostas, deixaram claro que os contratos de associação celebrados em 2015 garantiam às escolas contratadas o direito de abrirem novas de turmas de início de ciclo em cada ano letivo de vigência do contrato, e que não havia fundamentos jurídicos para que o Governo deixasse de aplicar o EEPC e, ao mesmo tempo, de honrar o

cumprimento dos contratos de associação celebrados. Contudo, a decisão política já havia sido tomada e continuou a ser implementada nos anos seguintes, conforme apresentado a seguir.

2.3.5 O embate político

Essas alterações impostas pelo Estado que limitaram a utilização dos contratos de associação, geraram protestos imediatos por parte dos representantes dos colégios privados e das famílias dos alunos envolvidos, a quem se juntaram outros atores, principalmente dos segmentos político e jurídico, estabelecendo um debate público com exposição de argumentos contrários e favoráveis à restrição destes contratos (ANTUNES; VISEU, 2018).

Como observam Fátima Antunes e Sofia Viseu (2018), o embate público de grupos contrários e favoráveis à aplicação restritiva dos contratos de associação, veio revelar a persistência dicotômica entre o público e o privado na educação. Em análise referente a cobertura mediática desse debate, as autoras identificaram a presença dos seguintes argumentos, com os respectivos índices de aparição no debate público: jurídicos (30,8%), económicos (29,8%), ideológicos (23,4%), e uma menor incidência de argumentos de ordem educativa (11,7 %). Os argumentos jurídicos, como visto, versavam sobre a legalidade ou não das alterações introduzidas nos critérios de acesso e aberturas de novas turmas com contratos de associação; os económicos, a melhor forma de aplicação dos recursos e financiamento público da educação; já os ideológicos, sobre o papel do Estado na provisão da educação; enquanto os poucos argumentos educativos, utilizaram de dados e estudos sobre o tema. Conforme sintetizam,

o debate permite apreender o confronto de entendimentos contraditórios, ao visibilizar, por um lado, perspectivas assentes na diluição de fronteiras entre os domínios público e privado, envolvendo a privatização de recursos públicos e a organização da provisão nos termos de um mercado, assente na concorrência e na escolha dos cidadãos enquanto consumidores. Tais entendimentos aparecem claramente contrastados com aquelas concepções em que o bem público se materializa através da assunção pelo Estado da responsabilidade de organizar estruturas, gerir recursos e regular as relações socioeducativas num quadro desmercadorizado. (ANTUNES; VISEU, 2018, p. 514).

Em resposta à crítica de que a nova interpretação seria fruto de um “preconceito ideológico”, a Secretária de Estado Adjunta e da Educação justificou que a decisão considerou que este caminho foi o que melhor se adequou a uma correta utilização dos recursos públicos para a educação, uma vez que muitas regiões já são cobertas por uma oferta pública de qualidade, e que a manutenção de turmas em contrato de associação seria uma irracionalidade financeira (CARRIÇO, 2016).

Já Alexandre Homem de Cristo (2018), alega que nesse passo, os contratos de associação deverão ser extintos, pois o Estado “nas situações de sobreposição de oferta, dá sistematicamente primazia ao Estado e às escolas de que é proprietário – diminuindo a relevância das considerações sobre a qualidade do serviço prestado”.

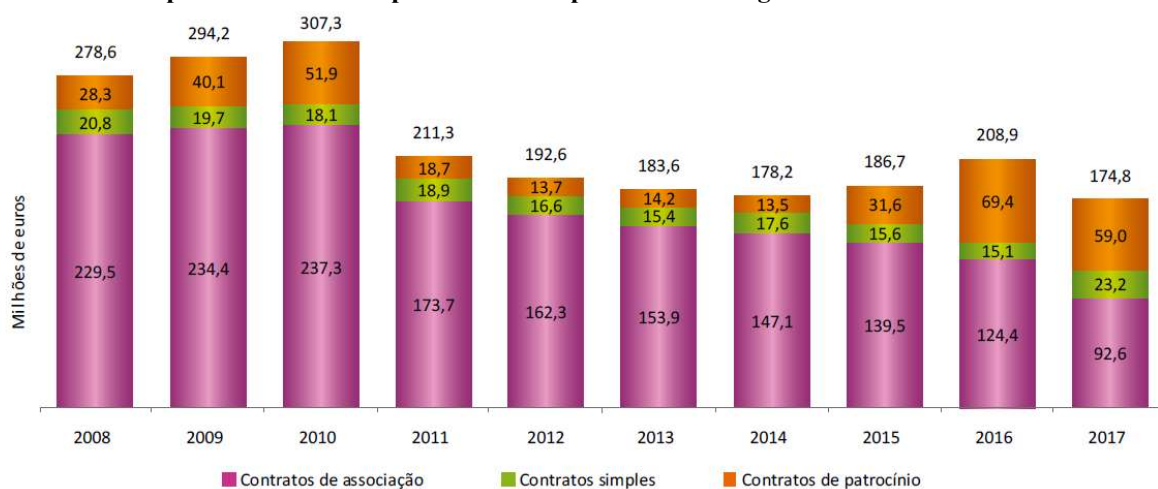
Esta tendência vem se comprovando, conforme demonstra a diminuição progressiva do número de turmas a partir de 2016 (Gráfico 13), bem como do valor das despesas públicas efetuadas com os contratos de associação (Gráfico 14)

Gráfico 13 - Evolução do número de turmas com contrato de associação – 2015 a 2018.



Fonte: SILVA, 2018.

Gráfico 14 - Despesa com no ensino particular e cooperativo – Portugal Continente.



Fonte: PORTUGAL, 2018, p. 263.

Como consequência natural à diminuição do financiamento público, até o início de 2019 onze colégios que tinham contratos de associação haviam sido fechados, com a possibilidade de outros terem o mesmo destino, uma vez que para o ano letivo de 2018-2019 a previsão apresentada foi de transferir apenas 52 milhões de euros, para financiar menos de 650 turmas de 58 colégios (MARQUES, 2019).

Essa nova orientação política, com a diminuição das turmas e despesa pública direcionada aos contratos de associação no ensino particular e cooperativo nos últimos anos, vem restringindo as possibilidades de famílias frequentarem escolas privadas com o financiamento público, o que contraria a legislação educacional, bem como os interesses das famílias, pois, conforme relatório produzido pelo Fundo Monetário Internacional sobre a educação em Portugal, onde há a possibilidade de escolha dos pais entre a escola pública e privada, a preferência maior recai sobre a última (FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT, 2013).

Essa linha política adotada estimula a criação de divisões artificiais na sociedade, com a elitização do ensino particular, que passa a ser frequentado apenas pelas famílias que possuem os recursos financeiros para arcar com seus custos, prejudicando a mobilidade socioeconômica (MELO, 2019). No contexto da UE, Portugal é o país com o maior índice de alunos no ensino obrigatório que são obrigados a pagar mensalidades em escolas privadas, acima de 13%, o que faz com que Portugal figure entre países da OCDE que possuem um ensino privado bastante elitista (OCDE, 2019).

O debate público a respeito da correta utilização dos contratos de associação veio, mais uma vez, demonstrar que os rumos do sistema de ensino em Portugal estão condicionados às opções políticas prevalecentes, que dificultam a concretização da integração e da pluralidade de ofertas no âmbito da educação obrigatória e gratuita.

Dessa forma, a histórica hegemonia do Estado português na realização da tarefa de provisão direta da educação jamais chegou a ser ameaçada, enquanto que as escolas privadas que se prontificam a colaborar nessa tarefa, são submetidas a um constante clima de insegurança jurídica, pois ficam suscetíveis às mudanças de opções políticas dos governantes que podem, a qualquer momento, se opor a esta prática.

Pelo exposto, e como já apontado por alguns autores (BARROSO; VISEU, 2006;; JUSTINO, 2010; VISEU, 2014 ESTEVÃO, 2017), a atribuição dos espaços que as escolas públicas e privadas devem ocupar no sistema educativo português fica a depender do lado em que o intérprete legal esteja no arranjo da polarização criada pelas posições político-ideológicos de esquerda e direita que, muitas vezes de modo apriorístico, trocam acusações recíprocas e sustentam posicionamentos totalmente antagônicos que repercutem na forma de aplicar a

legislação, e, conseqüentemente, na composição dos sistemas educacionais e na plena efetivação do direito à educação, sobretudo no que tange à sua equidade e liberdade de escolha.

CAPÍTULO III

AS POSSIBILIDADES DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

3.1 O debate sobre as PPPEs no Brasil

3.1.1 Um ambiente desfavorável às PPPEs

Conforme demonstrado, a realidade do Estado brasileiro, apesar dos tímidos avanços recentes, ainda é marcada por um forte centralismo das políticas públicas educacionais, com resistências à construção de uma cultura de trabalho intersetorial, sobretudo no estabelecimento de parcerias com o setor privado com fins lucrativos para a prestação dos serviços sociais.

A visão dicotômica entre o público e o privado, com a distinção dos seus espaços de atuação, é ainda mais evidente no campo da educação, por ser considerado um bem de natureza pública e que, dessa forma, predomina o entendimento de que deve manter-se sob domínio absoluto do Estado enquanto detentor exclusivo da satisfação do interesse público.

O lento processo de modificação dessa realidade iniciou-se com a reforma administrativa aprovada em 1998, de acordo com as diretrizes definidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e a implementação de medidas de redução do intervencionismo estatal, buscando uma melhor eficiência dos serviços públicos, a partir de uma visão gerencialista da administração pública.

A partir de então, abriram-se caminhos para possíveis colaborações entre os setores público e privado para a realização de tarefas públicas. Contudo, no campo da prestação direta dos serviços sociais, onde se incluem os serviços educacionais, a estrada ainda se manteve estreita, com uma pequena abertura direcionada à participação das entidades privadas sem fins lucrativos, o denominado “público não estatal” ou terceiro setor.

Contudo, diante dos enormes problemas apresentados historicamente pela educação brasileira e a ineficiência do poder público em solucioná-los, o setor privado, com ou sem fins lucrativos, progressivamente passou a ser convocado para apresentar estratégias e ferramentas de melhoria do processo educacional, com atuação precípua na oferta de consultorias, sistemas de ensino e treinamento de pessoal, ou seja, nas atividades de apoio à oferta pública de ensino.

Mas até esse espaço limitado (embora com atuação crescente) de parceria entre os setores público e privado nas atividades de suporte aos serviços educacionais tem sido alvo de constantes críticas e ataques reproduzidos em artigos e pesquisas acadêmicas (ARELARO,

2007; ADRIÃO, 2009; OLIVEIRA, 2009; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009; ARAÚJO, 2012; ADRIÃO; PERONI, 2012; PERONI; CAETENO, 2016; SAVIANI, 2018), que, em defesa da permanência de um purismo estatal na educação, denunciam que o Brasil tem vivenciado uma onda privatizante na educação pública, a já referida privatização “endógena” da educação.

Thereza Adrião e Vera Peroni, pesquisadoras brasileiras que criticam e denunciam uma suposta e indevida invasão privada na educação pública, afirmam que, na tentativa de responder às exigências do mercado, as políticas educacionais brasileiras passaram a adotar diversas formas de parcerias, como a aquisição de material didático e sistemas de gestão elaborados por instituições com ou sem fins lucrativos, além da contratação de pessoal e terceirização de merendas escolares; ou seja, chega-se ao extremo de considerar imprópria até a convocação da iniciativa privada para prestar meras atividades de apoio administrativo, como a manutenção de prédios e o fornecimento de alimentação escolar (ADRIÃO; PERONI, 2012).

As iniciativas de inovação e criação de novos modelos mais plurais de provisão da educação pública no Brasil sofrem ainda com a constante resistência dos sindicatos dos trabalhadores da educação, que possuem uma forte representatividade e poder de pressão, considerando o grande número de professores e demais trabalhadores que compõem o setor público de educação e que temem que as mudanças possam representar maiores cobranças e piora nas condições de trabalho.

Assim, considerando a cultura estatista, somada às resistências ideológicas e aos interesses corporativos, percebe-se que o terreno no Brasil ainda não é o mais propício para o florescimento das parcerias educacionais, sobretudo com a iniciativa privada com fins lucrativos. Diante de todo esse ambiente hostil, o espaço aberto para a ampliação da participação privada na educação brasileira tem sido mais direcionado para as entidades do terceiro setor, que, aparentemente, por não estarem “contaminados pela visão de lucro”³²⁷, possuem um perfil mais palatável e de melhor aceitação pública.

³²⁷ Em uma crítica à visão preconceituosa que impede a participação de entidades com fins lucrativos nas parcerias educacionais no Brasil, Ricardo Amorin afirma que “o Brasil tem de adotar políticas de redistribuição de oportunidades e capacitação, que tornam não apenas os pobres, mas toda a sociedade mais rica. Já passou da hora de garantirmos a todos uma boa educação e substituímos o ódio ao lucro por uma ode ao lucro” (AMORIN, 2012).

3.1.2 A atuação do terceiro setor e as possibilidades de parcerias público-sociais na educação

A reforma administrativa, implantada no Brasil no final da década de 1990, trouxe a percepção de que a esfera pública não deve ser monopolizada nem ser confundida com a esfera estatal, com a proposição de separação entre o espaço estatal e o espaço público não estatal.

O Plano de Desenvolvimento e Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentado em 1995, entre outras propostas, indicou a necessidade de atrair as entidades da sociedade civil organizada para a realização de parcerias na implementação de programas sociais mediante a publicização, ou seja, a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços não exclusivos do Estado, como são os casos dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRASIL, 1995).

Conforme explicado por Bresser-Pereira,

O Projeto Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente-cidadão mediante controle social. (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 13).

Para realização do intento de aproximação do Estado com o setor público não estatal, ou o terceiro setor, com o objetivo de lhe transferir a execução de atividades de interesse público, foram criadas a Lei n.º 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais - OS) e a Lei n.º 9.790/1999 (Lei das Organizações Sociais de Interesse Público - OSCIP), que vieram destinar uma função pública ao conjunto de organizações de natureza jurídica privada, sem fins lucrativos e de interesse público, tornando-as aptas a celebrar contratos de gestão ou termos de parceria com o Poder Público para realização de determinadas tarefas públicas.

Essas leis foram parcialmente questionadas perante o Supremo Tribunal Federal, sendo que em 2015 o STF reconheceu a constitucionalidade da realização de parcerias com as Organizações Sociais para oferta de serviços públicos sociais, conforme julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1393/DF. No âmbito desse julgamento, cabe destacar o extenso voto proferido pelo ministro Luiz Fux e a lição apresentada quanto às transformações do papel do Estado e às escolhas democráticas que devem definir sua forma de atuação:

20. Como regra, cabe aos agentes eleitos a definição de qual modelo de intervenção, direta ou indireta, será mais eficaz no atingimento das metas coletivas conclamadas pela sociedade brasileira, definindo o modelo de atuação que se mostre mais consentâneo com o projeto político vencedor do pleito eleitoral. Foi com base nisso

que, principalmente no curso do século passado, preponderou a intervenção direta do Estado em diversos setores sociais, como consequência dos ideais que circundavam a noção de Estado Social.

21. Mais recentemente, porém, o modelo atual de Estado, diante das exigências formais do regime jurídico público tradicional e do agigantamento do aparelho estrutural administrativo, muitas vezes tem se inclinado para a atuação indireta, por regulação, indução e através do fomento público (art. 174, *caput*, da CF, que dispõe de forma genérica sobre a regulação, a fiscalização, o incentivo e o planejamento estatais no âmbito das atividades econômicas). Sinal claro dessa tendência consiste nos programas de privatização e de desestatização, que povoaram o Brasil na década de noventa, e na crescente relevância atribuída pela legislação às denominadas agências reguladoras

(...)

24. Disso se extrai que cabe aos agentes democraticamente eleitos a definição da *proporção* entre a atuação direta e a indireta, desde que, por qualquer modo, o resultado constitucionalmente fixado — *a prestação dos serviços sociais* — seja alcançado. Daí por que não há inconstitucionalidade na opção, manifestada pela Lei das OS's, publicada em março de 1998, e posteriormente reiterada com a edição, em maio de 1999, da Lei no 9.790/99, que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, pelo foco no fomento para o atingimento de determinados deveres estatais (BRASIL, 2015d).

Prevaleceu, dessa forma, o entendimento de que as parcerias com o terceiro setor são instrumentos de execução de tarefas estatais e de que a Constituição brasileira não prevê a consecução de tais tarefas por meio de um modelo único e definitivo de organização administrativa centralizada. Com isso, as experiências de parcerização, em particular com as OSs e OSCIPs, passaram a ser progressivamente implementadas por todas as esferas de governo, sobretudo nos setores de saúde, desporto e cultura.

Contudo, a ampliação das parcerias do Estado com as entidades do terceiro setor, feitas sem critérios e sem controle, em um ambiente ainda patrimonialista e de dominação do público pelo privado, fez com que surgissem várias denúncias de desvio de recursos públicos, que geraram a criação de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), denominadas CPIs das ONGs, realizadas no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (2001 a 2002) e durante todo o mandato do presidente Lula (2003 a 2010), que demonstraram que o terceiro setor, em muitas ocasiões, tem sido capturado por interesses políticos e econômicos.³²⁸

Visando combater esses desvios e dotar as parcerias com o terceiro setor de uma maior transparência e controle, foi aprovada a Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei n.º 13.204/2015, denominada de “novo marco regulatório do terceiro setor”, que veio estabelecer as condições para a celebração de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

³²⁸ Como observado por Irene Nohara, “[...] lamentavelmente, as parcerias com as organizações não governamentais são vistas por muitos dos agentes políticos como uma oportunidade de estreitar o vínculo com as suas bases, numa dinâmica atrasada focada na troca de favores (assistenciais), sendo tal distorção ainda pior quando alicerçada no recebimento de recursos públicos, o que não auxilia na prevenção da corrupção” (NOHARA, 2018, p. 66).

Conforme já citado anteriormente, as parcerias, segundo a Lei nº 13.019/2014, modificada pela Lei nº 13.204/2015, são definidas em seu artigo 2º, inciso III, como “conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”. O incentivo à atuação do terceiro setor na educação, bem como o espaço privilegiado que ocupa no estabelecimento de parcerias educacionais, encontra-se expresso no próprio texto da Constituição de 1988, uma vez que concede imunidade tributária às instituições de educação sem fins lucrativos (art. 150, inc. IV, al. “c”, e § 4º)³²⁹, e ainda admite a possibilidade dos recursos públicos serem destinados para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que cumpram certas condições (art. 213, inc. I e II), o que foi admitido, de forma restrita, pela Lei 11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB³³⁰.

Dessa forma, no campo da educação, prevalecem as parcerias público-sociais, que podem ser consideradas uma espécie da concepção genérica de parceria público-privada, e que, conforme leciona Paulo Modesto (2017), consistem em parcerias nas quais o resultado financeiro do acordo deve ser integralmente reinvestido na própria atividade social desempenhada, ou incorporado a fundo patrimonial, relacionado diretamente à sustentabilidade

³²⁹ A CRFB/88 preceitua o seguinte: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: [...] c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; [...] § 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas “b” e “c”, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.”

³³⁰ A Lei 11.494/2007, em seu artigo 8º, dispõe sobre as condições para que essas escolas possam receber os recursos, da seguinte forma. “Art. 8º - A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei. § 1º - Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos. § 2º - As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente: I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos; II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos § 1º, 3º e 4º deste artigo; III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos § 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades; IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.”

da realização da atividade social fomentada, não sendo permitida a distribuição dos recursos aos integrantes da entidade no fim do exercício ou por ocasião de sua extinção.

Considerando o contexto de transformação do papel do Estado e o fortalecimento da sociedade civil organizada, bem como toda a estrutura jurídica criada para fomentar a atuação do terceiro setor na educação brasileira, identificada como uma das áreas mais deficientes e que comprometem o desenvolvimento do País, assiste-se, desde o início desse século XXI, a uma proliferação de entidades sociais e com atuação diversificada no setor educacional.

A própria iniciativa privada com fins lucrativos tem-se utilizado do mecanismo de criação de entidades sem fins lucrativos, como fundações privadas, com vistas a aumentar sua participação nos debates e na implementação das políticas públicas educacionais brasileiras. Dentre as várias entidades sociais que têm expandido a atuação no debate da formulação de políticas educacionais e realização de parcerias com o Estado, podemos destacar as seguintes: o Instituto Ayrton Senna (IAS)³³¹, a Fundação Lemann³³², a Fundação Itaú Social³³³, o Instituto Unibanco³³⁴, o Instituto Alfa e Beto³³⁵, a Fundação Victor Civita (FVC)³³⁶ e o Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE)³³⁷.

Em uma iniciativa que buscou agregar as principais organizações sociais que atuam para o desenvolvimento da educação básica no Brasil, em 2006 foi criado o movimento “Todos

³³¹ O IAS é uma organização não governamental e sem fins lucrativos, presidida por Viviane Senna, irmã do falecido piloto de F-1 Ayrton Senna, fundada em novembro de 1994. O IAS trabalha em cooperação com empresas, governos, escolas, universidades e ONGs, no desenvolvimento de soluções educacionais, pesquisas e conhecimentos em pedagogia, gestão educacional, avaliação e articulação, para que sejam replicáveis em escala. O IAS tem tido uma atuação bastante presente na formulação e execução de políticas públicas educacionais para o ensino básico (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2018).

³³² Criada em 2002 pelo empresário Jorge Paulo Lemann, por vários anos considerado o homem mais rico do Brasil, define-se como uma organização familiar, sem fins lucrativos, criada com o propósito de desenvolver e apoiar projetos inovadores em educação. Nesse sentido, realiza pesquisas para embasar políticas públicas no setor e oferece formação para profissionais da educação. Segundo consta em seu site, sua missão é colaborar com pessoas e instituições em iniciativas de grande impacto, que garantam a aprendizagem de todos os alunos e a formação de líderes que resolvam os problemas sociais do país, levando o Brasil a um salto de desenvolvimento com equidade (FUNDAÇÃO LEMANN, 2018).

³³³ Essa organização apresenta como missão “desenvolver, implementar e compartilhar tecnologias sociais para contribuir com a melhoria da educação pública brasileira” e possui como principais programas a formação de profissionais para a educação e o fortalecimento de organizações da sociedade civil (ITAÚ SOCIAL, 2018).

³³⁴ Com atuação prioritária em projetos de gestão escolar para as escolas públicas (INSTITUTO UNIBANCO, 2018).

³³⁵ As principais ações do Instituto Alfa e Beto envolvem a produção de material didático e de estudos sobre políticas educacionais (INSTITUTO ALFA E BETO, 2018).

³³⁶ A FVC foi fundada em setembro de 1985 pelo grupo empresarial “Abril” e afirma ter como missão melhorar o ensino básico no Brasil (FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA, 2018).

³³⁷ O ICE atuou na concepção e execução de um projeto pioneiro de redes de escolas *charters* no Brasil, no Estado de Pernambuco. Posteriormente, diversificou e ampliou suas áreas de atuação (INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO, 2018).

pela Educação” (TPE), que, conforme informação de seu *site*, se apresenta como uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, com atuação focada em contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais, buscando criar senso de urgência para a necessidade de mudanças, qualificar o debate sobre Educação, construir propostas técnicas e engajar poder público, especialistas e demais atores do campo educacional para sua efetivação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

Desde sua criação, o TPE tem assumido uma posição de destaque na formulação das políticas públicas educacionais, pois conseguiu reunir importantes representantes da iniciativa privada, lideranças sociais, gestores públicos e educadores do país para apoiar esforços que conduzam a uma educação básica de qualidade. Sua atuação é focada na realização e divulgação de estudos e pesquisas sobre a educação e ações, com o monitoramento de dados da educação brasileira. O TPE também promove a articulação de parcerias inter e intrasetoriais, revelando um amplo poder de mobilização, envolvendo várias entidades do terceiro setor e os governos de todas as esferas (federal, estadual e municipal) na implementação de ações educativas (GALL; GUEDES, 2009).

Mas, mesmo as ações de entidades do terceiro setor em defesa da educação, como o movimento “Todos pela Educação”³³⁸, também são rechaçadas e vistas como uma ameaça e intromissão indevida na educação, que deve ser sempre conduzida e ofertada de forma exclusiva pelo Estado. Verifica-se assim, dentro do quadro restrito de possibilidades de parcerias educacionais, limitado no aspecto legislativo e com resistências no ponto de vista ideológico e corporativista que impede os avanços, que se faz necessário um esforço coletivo, que envolva a sociedade e os agentes públicos, para que se criem novas condições, legais e fáticas, para sua ampliação com vistas à melhoria da caótica educação brasileira.

3.2 As possibilidades e experiências de PPPEs

3.2.1 As várias formas de parcerias

Considerando a amplitude com que o termo "parceria" é utilizado neste estudo e a diversidade de ações de apoio mútuo e de acordos celebrados entre os setores público e privado, conforme visto no Capítulo I desta Parte III do trabalho, será apresentado a seguir uma síntese

³³⁸ Conforme alguns críticos, o “Todos pela Educação” estaria comprometido apenas com a defesa dos interesses da iniciativa privada no desenvolvimento da educação pública (COSSETIN, 2017; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

das principais experiências contemporâneas relativas à atuação conjunta entre os setores públicos e privados na educação básica brasileira.

A *terceirização de serviços educacionais* tem se destacado como uma das formas mais crescentes de interação entre o público e o privado no sistema educacional brasileiro. Os principais serviços contratados pelo setor público são o de consultoria para o aprimoramento da gestão educacional e o fornecimento de sistemas educacionais e material didático utilizados nos processos educacionais. As soluções de gestão apresentadas pelo setor privado, com ou sem fins lucrativos, permitem um maior controle dos resultados, sobretudo por meio de ferramentas de tecnologia. Já os sistemas de ensino são compostos por um conjunto de produtos e serviços elaborados por grandes instituições privadas de ensino, que fornecem, principalmente para os sistemas municipais de ensino, material pedagógico, formação continuada para professores e gestores escolares, processos de avaliação e acompanhamento das atividades docentes por meio de portais na *internet* entre outros serviços (ADRIÃO, 2009). Já a *terceirização de serviços de apoio não educacionais*, como transporte, alimentação, limpeza e segurança, encontra-se presente em todos os sistemas educacionais, de todas as esferas federativas (federal, estadual e municipal).

Quanto aos *subsídios*, conforme já exposto, a Constituição de 1988 concede imunidade tributária às instituições de educação sem fins lucrativos (art. 150, inc. IV, al. “c”, e § 4º). Essas instituições podem ainda obter isenção do pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração de seus empregados, bem como receber transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais, nos termos da Lei nº 12.465/2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), desde que obtenham o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), regulado pela Lei nº 12.101/2009, e atendam a certos critérios, como o dever de ofertar bolsas de estudo, integrais ou parciais, a alunos carentes.

A única forma que pode ser considerada como financiamento público da educação básica privada com fins lucrativos no Brasil ocorre por via das *deduções fiscais* das despesas realizadas pelos particulares no pagamento das mensalidades escolares em escolas privadas, dentro dos limites estabelecidos, que são bem restritos no Brasil. Segundo estudo realizado pela consultoria EY (BÔAS, 2014; O GLOBO, 2014), considerando no cálculo a paridade de poder de compra (custo de vida) medido pela OCDE, o valor limite para dedução com despesas em educação no Brasil equivale a US\$ 1.735. Em outros países, os incentivos são bem maiores em vizinhos latino-americanos como Argentina, Peru, Paraguai e Venezuela, e em alguns casos não há limite e o desconto pode atingir a integralidade das despesas, como acontece no Reino Unido; já nos EUA, o valor é o dobro (US\$ 4 mil) e chega a ser 342% maior na Alemanha (US\$

7.680). Para a declaração do Imposto de Renda (IR) 2019, ano-base de 2018, o valor limite estabelecido para a dedução com despesas em educação foi de R\$ 3.561,50, o que equivale a cerca de 785 Euros, um valor inferior ao praticado em Portugal.³³⁹

Por se tratar de duas novas modalidades de PPPE, ainda pouco experimentadas, mas que apresentam possibilidades de expansão por todo o Brasil, as parcerias de *infraestrutura* e *as de gestão privada de escolas públicas* serão estudadas de forma separada e mais detalhada.

3.2.2 A parceria de infraestrutura: o modelo de PPP do município de Belo Horizonte

Com o compromisso de universalizar a educação básica, sobretudo com alargamento da idade escolar obrigatória, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a educação básica para crianças a partir de 4 anos, sendo assegurada a oferta gratuita, o poder público, principalmente municípios brasileiros, responsáveis pela educação infantil e fundamental, tiveram que expandir a rede de escolas públicas, o que levou à contratação de empresas para a construção das unidades escolares, além da aquisição dos equipamentos escolares.

Mas, ao lado da modalidade tradicional de simples contratação para a entrega das instalações físicas e equipamentos, o Brasil vem experimentando uma nova modalidade de PPPE, com a aplicação da Lei n.º 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas), no regime de concessão administrativa, que envolve a remuneração do poder público para os serviços de construção das unidades, sua mobília, além dos serviços de manutenção e apoio para o seu funcionamento.

A concessão administrativa³⁴⁰ prevista na Lei das PPPs, se revelou como a modalidade mais adequada a ser adotada no âmbito dos serviços públicos sociais, como é o caso dos serviços educacionais, visto que a remuneração do parceiro privado deverá ser feita pela Administração Pública e não pelo usuário do serviço, que, nesse caso, é gratuito. Mas nessa modalidade de parcerias somente é admitida a transferência de serviços para os particulares referente às atividades-meio, de apoio às atividades educacionais, sendo vetada o repasse das atividades-fim, de gestão e execução do ensino (CARDOZO; QUEIROZ; SANTOS, 211; MOTTA; BOLIVAR, 2015).

³³⁹ Conversão simples, considerando os valores de maio de 2019.

³⁴⁰ Conforme definição adotada pela Lei nº 11.079/2004, em seu art. 2º, § 2º, concessão administrativa “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

A experiência pioneira de PPP no setor da educação, regulada nessa modalidade, vem sendo implementada pelo município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, com início no ano de 2012. Para a configuração desse novo modelo, o município contou com a consultoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da *International Finance Corporation* (IFC). Depois de realizar um estudo de viabilidade detalhado, a IFC recomendou que o município estabelecesse uma parceria público-privada (PPP) com uma empresa do setor privado para lidar com a escassez de pré-escolas e escolas primárias. Como essa forma de contratação nunca havia sido usada no sistema educacional brasileiro antes, a IFC usou exemplos de outros países para desenvolver um modelo detalhado, demonstrando como uma PPP bem projetada poderia ajudar o município a atingir seus objetivos (INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2012). Consultores especializados desenvolveram soluções para questões financeiras, técnicas e jurídicas. Essas soluções foram incorporadas em uma estrutura de transação disponibilizada para comentários e insumos públicos por potenciais investidores. Ao final de todo o processo de planejamento, foram disponibilizados todos os documentos de referência e o edital do processo de licitação publicado em março de 2012 (BELO HORIZONTE, 2019).

Como previsto, o projeto teve que enfrentar o debate político-ideológico, mais evidenciado na oposição apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-Rede/BH). O argumento central apresentado pelos sindicalistas era de que a educação deve ser tarefa exclusiva do poder público e que não poderia ficar submetida à lógica do lucro nem a interesses próprios do setor privado, mesmo diante de um projeto que pretendia transferir apenas os serviços de construção, manutenção e atividades não pedagógicas (ROSA, 2018).

Durante as audiências públicas realizadas, os responsáveis pela realização da PPP deixavam claro que os serviços transferidos ao parceiro privado seriam restritos aos de natureza não pedagógica, sendo que o ensino propriamente dito continuaria sob a responsabilidade direta de professores e profissionais da administração pública municipal. Outro argumento utilizado na defesa do projeto consistiu no fato de que, diante da urgente necessidade de expansão da rede de educação infantil em Belo Horizonte, tal modelo se apresentava como mais ágil economicamente para a entrega de uma significativa quantidade de unidades escolares, uma vez que estava prevista, de início, a construção de 32 Unidades Municipais de Educação Infantil (UMeIs) e 5 Unidades Municipais de Educação Fundamental (EMEFs).

A licitação finalizada em junho de 2012 teve como vencedora o Consórcio Educar (Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos). Com

os aditivos, o projeto passou a ter como escopo uma concessão administrativa pelo período de 20 anos, com o objetivo de financiar, construir, equipar e operar serviços não pedagógicos em 51 unidades de ensino (46 UMEIs e 5 EMEFs), visando atender a 25 mil alunos, mantendo-se a gestão e execução pedagógica com o Município de Belo Horizonte. As atividades incluídas no contrato da PPP foram: obra civil; serviços administrativos; segurança; higiene e limpeza; tecnologia; lavanderia e rouparia; manutenção e conservação; mobiliário e equipamento não pedagógicos.

Contudo, com vistas a harmonizar e integrar as ações não pedagógicas de responsabilidade do concessionário com as ações pedagógicas e unir as equipes na gestão das escolas, foi prevista a criação dos “Comitês de Governança”, formados por representantes da parte pedagógica das escolas e do parceiro privado (BELO HORIZONTE, 2018).

Os resultados alçados nesse projeto podem ser considerados altamente positivos. Além da eficiência na construção, com entrega das obras dentro do prazo estipulado, o setor privado consegue prestar de forma mais eficiente serviços como manutenção, limpeza, vigilância e lavanderia. Outro benefício conquistado foi que, ao agrupar em um único contrato o gerenciamento de muitos serviços inseridos nas operações escolares, os diretores das escolas puderam trabalhar com mais eficiência e se concentrar em seu trabalho como educadores e estrategistas da educação (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

Esse projeto pioneiro, realizado pelo município de Belo Horizonte, foi reconhecido internacionalmente, tendo sido selecionado pela revista britânica *Financial Times* e pelo Banco Citi como finalista regional da América Latina do *FT/Citi Ingenuity Awards 2013: Urban Ideas in Action*, (Prêmio de inventividade: ideias urbanas em ação), que tem como objetivo “reconhecer indivíduos, equipes, organizações e grupos comunitários que desenvolveram soluções inovadoras para desafios urbanos que beneficiam cidades, cidadãos e comunidades urbanas” (BUSINESS WIRE, 2013). Essa experiência de PPP foi ainda classificada entre os 100 (cem) projetos de infraestrutura urbana mais inovadores do mundo, segundo a publicação internacional *Infrastructure 100 - 2012*, da empresa suíça KPMG (KPMG INTERNATIONAL, 2012).

Pelos resultados positivos apresentados, esse modelo tem servido de inspiração para outros municípios e Estados brasileiros que, contudo, têm tido maiores dificuldades em desenvolver tal modalidade de parceria. Nesse sentido, a experiência exitosa de Belo Horizonte pode ser justificada por ter incorporado a maioria dos fatores que a literatura considera necessários para o sucesso de uma PPP, como planejamento detalhado, compromisso, discussão com as partes interessadas e consultoria especializada (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

Um exemplo frustrado de tentativa de implementar esse modelo de PPP na educação foi o vivenciado pelo Governo do Estado do Mato Grosso, que iniciou o processo em 2016, mas, diante dos intensos protestos, principalmente por parte de alunos e professores, não conseguiu dar continuidade ao projeto (GAWRYSZEWSKI; MOTTA; PUTZKE, 2017).

3.2.3 A gestão compartilhada com entidades do terceiro setor

3.2.3.1 A experiência do PROCENTRO: a introdução do modelo *charter* no Brasil

Conforme visto anteriormente, a legislação brasileira prevê o estabelecimento de parcerias sociais com entidades do terceiro setor para a transferência de serviços sociais, nos quais se inclui a educação. Nesse sentido, admite-se a possibilidade de que organizações sem fins lucrativos sejam contratadas pelo poder público para realizarem a gestão das escolas públicas. Esse modelo de escolas geridas a partir de contratos de gestão com entidades do terceiro setor se assemelha ao conceito de escolas *charters* ou escolas independentes, uma vez que as escolas permanecem públicas e gratuitas, recebendo o financiamento público, mas com gerenciamento distinto da esfera estatal.

Um exemplo pioneiro foi o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (PROCENTRO) realizado no Estado de Pernambuco, executado entre os anos de 2004 e 2007, que consistiu em uma parceria entre a Secretaria de Educação desse Estado e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) para implantação do modelo *charter* em uma rede de escolas com gestão compartilhada público-privada, chegando a contar, em 2007, com 20 Centros de Ensino em Tempo Integral e 10 mil alunos no ensino médio (DIAS; GUEDES, 2010).

O projeto nasceu a partir da iniciativa de um conjunto de empresários preocupados com a degradação da educação pública e, dessa forma, criaram o ICE, para a captação de recursos a serem investidos na construção de um modelo de gestão compartilhada entre os setores público e privado de algumas unidades escolares em Pernambuco.

Entre os diferenciais do projeto, destaca-se a autonomia da entidade gestora, o ICE, para implementar seu projeto pedagógico de escola integral; o processo rigoroso de seleção dos gestores e professores das escolas também foi fundamental, ao lado de uma constante cobrança por resultados, recebendo os incentivos necessários para o bom desenvolvimento dos trabalhos. No tocante à governança, cada centro contava com um conselho gestor formado por

representantes do ICE, da Secretaria de Educação e de organizações locais da sociedade civil (DIAS; GUEDES, 2010).

Os excelentes resultados obtidos pelos alunos concluintes do Ensino Médio dos Centros envolvidos no projeto PROCENTRO no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e nos vestibulares de acesso ao ensino superior no ano de 2008 comprovaram que é possível que alunos, de condições socioeconômicas desfavorecidas e com histórico deficitário de aprendizagem, com acesso a um ensino de qualidade, possam superar todas essas dificuldades e consigam melhorar seus rendimentos escolares e alcançarem o acesso a boas universidades (DIAS; GUEDES, 2010).

Sobre os principais resultados e lições apresentados por esse modelo de escola *charter* implementado em Pernambuco, cabe descrever as seguintes conclusões apresentadas por Maria Dias e Patrícia Guedes:

A experiência de escolas *charter* é um exemplo de como os setores público e privado podem somar diferentes *expertises* para promover mudanças de paradigma na proposição de alternativas em reformas do ensino público. A engenharia institucional por trás da gestão compartilhada nessas escolas pode atrair gestores e professores com perfil diferenciado, agilizar decisões e promover inovações que, sem ganhar num primeiro momento a escala de uma política pública igual para todos, pode, posteriormente, ser adaptada e trazer contribuições importantes para toda a rede escolar. Como a experiência nacional e internacional mostram, é recomendável que iniciativas mais inovadoras sejam testadas inicialmente em projetos piloto, permitindo que as Secretarias de Educação façam avaliação e ajustes estruturais antes de qualquer implantação em larga escala. Além disso, participantes de modelos experimentais podem se tornar importantes aliados das secretarias no momento de articular apoio interno na rede e multiplicação das inovações. Como parte dessa estratégia, as escolas *charter* podem ser um celeiro de ideias para melhoria das escolas públicas e inspirar importantes esforços de reforma educacional (DIAS; GUEDES, 2010, p. 72).

Apesar dos bons resultados apresentados, o projeto enfrentou grandes resistências de políticos e do sindicato dos professores, e, com as mudanças de governo, a concepção do projeto foi alterada no ano de 2008, descaracterizando a proposta inicial (DIAS; GUEDES, 2010).

A partir do exemplo do projeto PROCENTRO, outras iniciativas de gestão compartilhada de escolas públicas com entidades do terceiro setor foram experimentadas pelo País, mas sempre em um número reduzido de unidades, servindo como unidades experimentais, que até então não surtiram nenhum efeito no sistema educacional como um todo.

3.2.3.2 O projeto de ampla utilização da gestão compartilhada na rede pública do Estado de Goiás

Entre os anos de 2015 e 2018, o Governo do Estado de Goiás tentou implementar um amplo e inovador projeto de gestão compartilhada em sua rede estadual de ensino básico, por meio de parcerias firmadas entre Organizações Sociais (OS) e a sua Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE/GO).

Após instituir um Grupo de Trabalho específico para tratar do projeto, em outubro de 2015, por meio do Decreto n.º 8.469/15, o Governador do Estado de Goiás criou uma Comissão Especial para adotar medidas para a seleção de organizações sociais para a celebração de contratos de gestão de até 30% (trinta por cento) das unidades escolares, de regiões previamente selecionadas no Estado, denominada Macrorregiões, para posterior expansão em toda a rede escolar estadual.

A proposta da instituição de gestão compartilhada, em unidades escolares da rede pública estadual de educação, foi concebida no sentido de estabelecer parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente qualificadas como Organizações Sociais de Educação, selecionadas por meio de procedimento de seleção pública, denominada chamamento público, para celebrarem Contrato de Gestão com vistas à consecução de objetivos de interesse comum, por meio da cessão de recursos, bens e pessoal por parte do poder público, que estabelece as metas e resultados a serem alcançados.

No final do ano 2015, foram realizados vários movimentos contrários ao projeto, liderados por alunos do Ensino Médio da rede pública estadual e pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás (SINTEGO), que chegaram a realizar a ocupação de 27 unidades escolares estaduais por vários dias, com constantes atos de protestos e conflitos com as autoridades públicas (SOUZA; FLORES, 2017). Também os representantes do Ministério Público do Estado de Goiás e do Ministério Público de Contas do Estado de Goiás formularam vários questionamentos e indicativos de ilegalidades no processo, recomendando o Governo do Estado a não dar continuidade ao projeto piloto de gestão compartilhada das escolas (TOKARNIA, 2016).

Apesar dos questionamentos e protestos, em janeiro de 2016 o governo lançou o Edital de Chamamento Público n.º 001/2016, destinado à seleção de Organização Social qualificada em educação, tendo como objetivo o gerenciamento, a operacionalização e a execução das atividades administrativas, de apoio para a implantação e implementação de políticas pedagógicas definidas pela SEDUCE/GO em 23 Unidades Educacionais da Rede Pública Estadual de Ensino, localizadas na Macrorregião IV, com alcance de cerca de 16.000 alunos. Contudo, nenhuma OS comprovou a qualificação exigida no Edital e o certame foi finalizado por ausência de entidades habilitadas (GOIÁS, 2015).

Para retomar o processo, outro Edital de Chamamento Público, o de nº 3/2016, foi divulgado, com o mesmo objeto, mas com a correção de algumas falhas apontadas no Edital anterior. Apesar de concluído, o processo foi questionado no Poder Judiciário do Estado de Goiás, que determinou sua suspensão, impedindo, assim, o seu prosseguimento e formalização dos contratos de gestão com a OS vencedora.³⁴¹

Mesmo persistindo as dúvidas jurídicas, em janeiro de 2017, a SEDUCE/GO anunciou o lançamento de dois outros Chamamentos Públicos, de nº 001 e nº 002. O primeiro foi destinado à celebração de contrato de gestão para as Unidades Educacionais da rede pública estadual de ensino da Macrorregião VIII, compreendendo 11 escolas e cerca de 10.500 alunos; o segundo, destinado às Unidades Educacionais da rede pública estadual de ensino da Macrorregião V, envolvendo 14 escolas e cerca de 13.500 alunos. Todas essas unidades escolares das respectivas Macrorregiões foram escolhidas para integrar o projeto-piloto para a gestão compartilhada.

O Edital nº 001/2017 chegou a ser concluído, mas teve também seus efeitos suspensos por decisão do Judiciário³⁴². Já o processo seletivo do Edital nº 003/2017 teve sua tramitação suspensa por força de decisão liminar, que, posteriormente foi cassada pelo Tribunal de Justiça de Goiás, em agosto de 2018, que decidiu pela legalidade do processo. Contudo, como já restavam poucos meses para o término do mandato dessa gestão no governo do Estado de Goiás, a SEDUCE/GO decidiu não dar continuidade ao procedimento.

Os principais argumentos apresentados nas ações judiciais que visaram suspender a realização dos processos de chamamento de OS para a gestão compartilhada de unidades escolares da rede pública do Estado de Goiás consistiram no seguinte (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2016):

- a) a desobediência ao princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, inc. VI, da CRFB/88; e arts. 3º; inc VIII; 14, inc. I e II; e 15 da LDB³⁴³), na medida que transfere

³⁴¹ Decisão proferida conforme pedido de suspensão apresentado na Ação Civil Pública nº 002615.56.2017.8.09.0000, proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás perante a Comarca do Município de Anápolis, Goiás.

³⁴² Decisão de suspensão do processo deferida no bojo da Ação Civil Pública nº 201702249934, proposta perante a Comarca de Santo Antônio do Descoberto, Estado de Goiás.

³⁴³ A LDB, Lei 9.394/96, assim dispõe: “Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público.”

ao parceiro privado a centralização da gestão e as funções de planejamento e execução do projeto pedagógico das unidades curriculares, impossibilitando a participação dos professores, servidores, alunos e famílias;³⁴⁴

- b) a previsibilidade das OS poderem contratar professores e profissionais de apoio administrativo pelo regime privado, que não integram o quadro efetivo de servidores que ingressaram por concurso público na carreira, o que pode constituir uma ameaça ao princípio de valorização dos profissionais da educação; (art. 206, inc. V, da CRFB/88), contrariando a estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/14, que consiste em “estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados”; esse risco seria efetivo, uma vez que os editais de chamamento estipulavam a obrigação das OSs manterem em seu quadro docente, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos profissionais do magistério pertencentes ao quadro efetivo da SEDUCE/GO, permitindo-se que o restante da mão de obra necessária pudesse ser contratada pelo regime privado e fora do quadro efetivo, deixando livre a contratação de todo o pessoal administrativo;³⁴⁵
- c) o repasse e a utilização indevida dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para as OSs, uma vez que a Lei nº 11.494/06, em seu art. 22, determina que esses recursos só podem ser utilizados para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública;³⁴⁶

³⁴⁴ Conforme consta no Edital de Chamamento Público nº 01/2016, em seu Anexo II intitulado “Das diretrizes e estruturação das atividades a serem executadas por Organizações Sociais”, item “1) Planejamento escolar” (GOIÁS, 2015).

³⁴⁵ Conforme consta no Anexo VII (Minuta do Contrato de Gestão), especificamente, na Cláusula Segunda – Das obrigações e das responsabilidades do parceiro privado, do Edital de Chamamento nº 01/2006 (GOIÁS, 2015).

³⁴⁶ Conforme cláusula 8.1 do Edital de Chamamento Público nº 01/2016, as despesas com pessoal que prestará o serviço educacional correrão à conta de recursos advindos do FUNDEB (GOIÁS, 2015).

- d) a não comprovação da economicidade do projeto e falta de transparência nos critérios utilizados para o estabelecimento dos parâmetros de valores por aluno a serem utilizados como referência nas propostas financeiras apresentadas pelas OSs;³⁴⁷
- e) e a ausência de comprovação da capacidade e idoneidade das OSs, que deve ser rigorosa, a fim de comprovar a qualificação da entidade para assumir as funções designadas.³⁴⁸

Percebe-se, assim, que o ousado projeto do governo do Estado de Goiás em implantar um modelo amplo de gestão compartilhada com Organizações Sociais de unidades escolares da rede pública de ensino, por seu caráter inovador, levou a naturais equívocos e incertezas, pelas dúvidas jurídicas existentes, devido às contradições existentes na legislação, além das resistências políticas, ideológicas e corporativistas; apesar de não ter logrado êxito final, contribuiu para iniciar o debate sobre a possibilidade da instituição de parcerias público-sociais na educação, que precisam ser aperfeiçoadas e insistentemente intentadas, até que se consiga instituir um novo paradigma de compartilhamento público-privado de responsabilidades na oferta da educação pública que sirva de referência para novos caminhos com vista a uma educação pública de maior eficiência e qualidade.

3.3 Considerações para a implementação da gestão compartilhada: uma proposta para a criação de “Escolas Parceiras”

3.3.1 Possibilidades de expansão do modelo de gestão compartilhada nas escolas

Foram descritas anteriormente duas das principais propostas de realização de gestão compartilhada da educação entre o Estado e entidades sem fins lucrativos projetadas no Brasil. A primeira, o PROCENTRO, no Estado de Pernambuco, nasceu por iniciativa da própria sociedade; no caso, empresários que se uniram e criaram uma entidade sem fins lucrativos, o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), e que tiveram oportunidade de implementar, em parceria com a Secretaria de Educação de Pernambuco, um projeto pioneiro

³⁴⁷ O Edital de Chamamento Público nº 01/2016 apresentou como referências o valor mínimo por aluno de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) e o máximo de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), uma grande variação que poderia impactar substancialmente o valor final do contrato. Conforme consta no Anexo VII (Minuta do contrato de gestão), especificamente, na Cláusula Segunda – Das obrigações e das responsabilidades do parceiro privado, do Edital de Chamamento nº 01/2006 (GOIÁS, 2015).

³⁴⁸ Conforme reportagem feita pela Revista Nova Escola sobre as dez OSs que se apresentaram para o Edital de Chamamento Público nº 01/2016, cinco delas haviam sido criadas há menos de um ano antes do processo seletivo, além de a maioria não ter demonstrado experiência em gestão da Educação Básica, o faz surgir dúvidas com relação à competência e aos interesses dessas entidades em participar do chamamento da SEDUCE/GO (SINPRO GOIÁS, 2017).

e exitoso em Centros Integrados de Ensino Médio, entre os anos de 2004 e 2007. Já o segundo projeto, que não chegou a ser efetivado, partiu do governo do Estado de Goiás, consistindo na tentativa de instituir um amplo modelo de gestão compartilhada da rede pública estadual de educação básica com Organizações Sociais.

Considerando essas duas experiências e tendo verificado a instabilidade política e as dificuldades jurídicas para implantação desse modelo, que atualmente se apresenta como a principal alternativa de parceria público-privada na educação, este estudo irá apresentar a seguir algumas observações, sobretudo do ponto de vista jurídico, no sentido de que esse modelo possa vencer as resistências e ser efetivamente implantado no sistema educacional brasileiro.

As considerações seguintes são feitas a partir das bases legais atualmente existentes na realidade brasileira, com o objetivo de refutar as principais objeções que são apresentadas contra esse modelo, principalmente a partir do embate jurídico estabelecido no projeto intentado pelo Estado de Goiás, sendo que algumas das conclusões aqui expostas foram retiradas do próprio processo de debates e das audiências promovidas pela SEDUCE/GO, durante o processo de implantação da gestão compartilhada nos anos de 2016 e 2017.³⁴⁹

Apesar de não ter a intenção de apresentar um modelo completo que sirva para implantação certa de um projeto de gestão compartilhada, as considerações buscam apresentar alternativas aos obstáculos legais apresentados, a fim de demonstrar a viabilidade jurídica desse caminho de emparceiramento entre o público e privado sem fins lucrativos no Brasil.

No presente estudo, as escolas estatais indicadas para a realização de gestão compartilhada entre o ente público e as Organizações Sociais serão denominadas de “Escolas Parceiras”, expressão que designa a intenção de concertação entre os parceiros envolvidos diretamente no contrato de gestão, bem como os demais atores que devem se envolver na realização desse modelo, como as famílias e demais atores privados, inclusive com fins lucrativos.

3.3.2 A governança integrada nas Escolas Parceiras

³⁴⁹ O autor teve a oportunidade de participar de algumas dessas audiências, bem como de realizar reuniões com alguns dos técnicos da SEDUCE/GO envolvidos no processo.

A gestão democrática das escolas públicas tem como fundamento os princípios da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, com a efetiva participação da comunidade nos órgãos colegiados e nos processos decisórios da unidade escolar.

A composição dos Conselhos escolares para acompanhamento das atividades e controle da aplicação dos recursos é definida em legislação própria dos sistemas estaduais de ensino³⁵⁰, mas de forma geral é exercida por dois centros de decisão: *i*) Diretor da escola, eleito pela comunidade escolar, a quem compete administrar a unidade escolar, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Projeto Político Pedagógico, pelo Conselho Escolar, pelo regimento e pela legislação educacional; *ii*) o Conselho Escolar, órgão colegiado deliberativo, consultivo e fiscalizador da unidade escolar, ao qual incumbe, dentre outras atribuições deliberar sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados à unidade escolar e aprovar o plano de gestão estratégica da direção da unidade.

A transferência da gestão das Escolas Parceiras para as Organizações Sociais deve ser realizada de forma que respeite a autonomia administrativa da unidade escolar, exercida pela comunidade escolar de forma direta, através da participação no Conselho Escolar, e, de forma indireta, por intermédio da eleição do Diretor, que deve executar as funções administrativas e de representação da escola.

Dessa forma, o modelo de gestão compartilhada de administração entre os parceiros públicos e as OS traz desafios para a governança educacional das Escolas Parceiras, na medida em que o poder de decisão também deve ser compartilhado, o que deve ser bastante ajustado para não comprometer o alcance das metas estabelecidas no Contrato de Gestão firmado entre as partes.

Para viabilizar o novo modelo de gestão, devem ser promovidas, ao menos, três adaptações no modelo vigente: *i*) o controle da gestão administrativa da Escola Parceira deve ser realizado pela Organização Social de Educação; *ii*) a direção administrativa da Organização Social deve integrar o Conselho Escolar; *iii*) deve-se criar um sistema de bonificação por resultados para todos os profissionais que integram a Escola Parceira, bem como um sistema de benefícios nos espaços e equipamentos escolares para fruição dos alunos e comunidade, em contrapartida às metas alcançadas.

Na construção da gestão compartilhada das Escolas Parceiras, o controle administrativo deve ser de responsabilidade da OS, para que ela possa ter o domínio dos

³⁵⁰ Conforme prevê o art. 24 da Lei n° 11.494/06, que regulamenta o FUNDEB; e art. 14 e 15 da Lei n° 9.394/96, LDB.

procedimentos e estabelecer os caminhos que devem ser adotados para o alcance das metas acordadas. Nesse sentido, uma solução adequada constitui-se na divisão das atribuições de Diretoria da Escola Parceira em dois cargos, sendo um Diretor Pedagógico e um Diretor Administrativo.

Nessa proposta, enquanto o Diretor Pedagógico permanece eleito pela comunidade escolar, em respeito ao princípio da gestão democrática, o Diretor Administrativo deve ser de livre indicação da Organização Social, que poderá ser escolhido em rigoroso processo de seleção coordenado pela OS.

Além de assegurar o cumprimento das disposições referentes à gestão democrática, conforme disposto nos artigos 3º, inciso VIII, 14 e 15 da LDB (Lei nº 9.394/96), será dado cumprimento à meta 19 estabelecida no PNE (Lei nº 13.005/14), que prevê a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, com destinação de recursos e apoio técnico da União para tanto.

Deve-se, ainda, prever a participação da Direção Administrativa, indicada pela Organização Social parceira no Conselho Escolar, ao lado de todos os demais representantes dos respectivos segmentos: direção, professores, servidores administrativos, alunos e pais de alunos.

A instituição do sistema da bonificação por resultados para os profissionais da Escola Parceira e benefícios para utilização de alunos e comunidade pode consistir em gratificações de desempenho para os professores e administrativos e um programa de implantação de benefícios dirigidos ao aprimoramento do espaço, além de equipamentos escolares para fruição dos alunos e comunidade, em contrapartida às metas alcançadas. Dessa forma, procura-se estimular o compromisso de todos os envolvidos no processo educacional: profissionais da educação, alunos e famílias.

Para que essa nova forma de governança integrada nas Escolas Parceiras alcance o sucesso almejado, será preciso que os gestores selecionados tenham um espírito de liderança e colaboração; que seja criado um plano de ações estratégico transparente; que seja estabelecida uma comunicação intensiva com toda a comunidade escolar; e que todos profissionais envolvidos recebam treinamentos permanentes de capacitação.

3.3.3 A utilização conjunta de profissionais cedidos pelo setor público e contratados pelo regime privado pela OS

Uma vez que se decida pela transferência da gestão e execução dos serviços educacionais a um parceiro privado (OS), não se deve impor a este que trabalhe exclusivamente com os profissionais da educação já existentes no quadro de pessoal do ente público parceiro. Também não se deve negar aos profissionais existentes na rede pública de ensino a oportunidade de integrarem esse novo modelo de gestão compartilhada.

Também nesse aspecto, o caminho ideal é mesclar a composição de profissionais, com estabelecimento do índice mínimo de 50% de profissionais integrantes da rede pública, tanto para profissionais docentes quanto profissionais administrativos, e permissão para que a complementação do quadro de pessoal possa ser feita por meio de seleção realizada diretamente pela entidade parceira, a partir de critérios técnicos, que estabelecerá com os selecionados o regime privado de contratação.

A seleção do pessoal da rede pública a compor o quadro da Escola Parceira deve priorizar, inicialmente, os profissionais que já se encontram trabalhando na unidade escolar transferida e que, de livre vontade, se inscrevam em um processo seletivo para que, sendo selecionados dentro do índice de profissionais da rede pública, passem a integrar o projeto. Cabe destacar que tanto os profissionais pertencentes à rede pública quanto os contratados no regime privado poderão ter a possibilidade de perceber uma bonificação de “adicional de desempenho de produtividade”, que deverá ser pago diretamente pela organização social.

Sobre o disposto na estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que dispõe sobre a obrigação dos poderes públicos de estruturarem as redes públicas de educação básica de modo que 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados; deve-se atentar que o índice previsto deve ser calculado para o conjunto de toda a rede escolar, não apenas para uma escola, o que não impede uma distribuição menor desse percentual na Escola Parceira, permitindo que essa obrigação seja alcançada, embora com maior dificuldade, no cômputo do conjunto das unidades escolares em que se incluem escolas não transferidas para gestão da Organização Social, que devem permanecer como sendo a maioria dentro da rede pública educacional.

Há que se ressaltar que, como consiste em um modelo alternativo ao sistema tradicional de gestão estatal, que deverá permanecer, torna-se mais prudente (e ao mesmo tempo desafiador) que o projeto de Escolas Parceiras seja implementado em, no máximo, 20% das unidades escolares do sistema educacional, com preferência de escolha pelas escolas com pior desempenho e que apresentem altos índices de abandono e repetência.

3.3.4 A utilização dos recursos do FUNDEB no modelo de Escolas Parceiras

Considerando o que dispõe a Lei nº 11.494/2006, que regulamenta o FUNDEB, os recursos desse Fundo só poderão ser utilizados para pagamento da remuneração dos profissionais da educação pertencentes à rede pública que estiverem cedidos à Escola Parceira. Contudo, reconhecendo as potencialidades dessas parcerias, o Senador Cristovam Buarque (PPS), um histórico combatente pela melhoria da qualidade da educação básica brasileira, apresentou no Senado Federal o Projeto de Lei nº 739/2015, no sentido de instituir a permissão para que as Organizações Sociais Educacionais que possuam contratos de gestão com o poder público, além das escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, possam receber recursos do FUNDEB. Na justificativa, argumenta-se que tal alteração se faz necessária para que sejam introduzidas práticas modernas de gestão na educação, incluindo as escolas *charters* (BRASIL, 2015f).

De qualquer forma, o prazo de vigência do FUNDEB expira no final do ano de 2020, quando então se terá uma nova oportunidade para discutir a ampliação da destinação dos recursos públicos da educação também para as escolas privadas, com ou sem fins lucrativos.

3.3.5 Demonstração das vantagens do modelo de Escolas Parceiras e seleção da OS

O ente público deve demonstrar, com informações claras e confiáveis, as vantagens para a melhoria da eficiência e qualidade do sistema educacional com a implementação das Escolas Parceiras, por meio de Organizações Sociais comprovadamente capacitadas para a realização desses objetivos.

Dessa forma, é preciso deixar claro que a mesma quantidade dos recursos públicos destinados à rede pública de educação, com possibilidade até de sua redução, será melhor utilizada ao ser transferida para a Organizações Social, conforme indicadores que sejam capazes de demonstrar a melhoria do desempenho e da economicidade, segundo parâmetros de eficiência, eficácia, qualidade, produtividade e efetividade.

Com relação à eficiência dos gastos públicos, conforme já diagnosticado em estudos (COSTA, 2000; CÂNDIDO JÚNIOR, 2001; CARVALHO, 2012), por suas amarras burocráticas e atrasos na efetivação dos pagamentos, o setor público, ao realizar seus morosos processos de compras, geralmente paga mais caro por produtos de pior qualidade, em relação aos processos de compra realizados por entidades privadas. Dessa forma, as Organizações

Sociais, utilizando as melhores práticas existentes no mercado, podem gerar uma significativa economia de gastos nos processos de compras.

Em estudo desenvolvido para analisar o desempenho comparativo de hospitais públicos estaduais entre os dois diferentes modelos de gestão, o realizado diretamente pela Administração Pública e o realizado por meio do repasse para Organizações Sociais, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) verificou a produtividade e a eficiência de 18 hospitais catarinenses, entre os anos de 2012 a 2017, cinco geridos por OSs e treze pela administração direta, constatando que os hospitais geridos por OSs foram 46% mais eficientes em relação aos hospitais geridos pelo Estado (RODRIGUES; SALLUM, 2017).

Esse ganho de eficiência nos gastos públicos pode ser explicado pelos aspectos organizacionais presentes no modelo de gestão por OSs, que possuem maior autonomia decisória, maior flexibilização na gestão de recursos humanos e na realização das compras e, ainda, são pressionados a seguir metas de resultados e apresentarem as respectivas prestações de contas.

A definição do valor por aluno que sirva de referência para o repasse às Organizações Sociais deve coincidir com os valores praticados na rede pública de educação. Esse cálculo pode se tornar mais fácil e confiável caso o Ministério da Educação cumpra o seu dever, estabelecido no Plano Nacional da Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, de instituir o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que deveria ter sido definido até o ano de 2017 (estratégia 20.7 do PNE), tendo como finalidade servir de parâmetro de valores para o financiamento de todas as etapas da educação básica, a partir do cálculo regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração de professores e demais profissionais da educação pública, em aquisição e manutenção de instalações e equipamentos, além de aquisição de material didático pedagógico, alimentação e transporte escolar.

Para atrair e escolher as OS mais eficientes em gestão escolar e para que não se corra o risco de uma disputa meramente pelos menores preços, o que poderia sacrificar a qualidade dos serviços a serem prestados, parece ser mais adequado que o processo de escolha da OS deva partir de um valor fixo por aluno, privilegiando o critério de seleção técnica, com o propósito de que sejam escolhidas as OS que tenham melhor qualificação e capacidade pra produzirem os melhores resultados, conforme monitoramento periódico da execução do contrato de gestão. As OS educacionais selecionadas precisam demonstrar uma natureza, organização, vocação ou experiência de caráter educativo, que podem ser comparadas por experiências anteriores, bem como pelo currículo da equipe técnica responsável. A comprovação da melhoria de desempenho

deve ser prevista nos processos de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão, que, apesar de não poder descurar dos aspectos formais, deve priorizar os resultados alcançados.

A legislação sobre terceiro setor, que surgiu após a reforma administrativa no final da década de 1990, já veio revelar uma maior preocupação pelo controle da eficiência, da efetiva concretização dos resultados propostos nas parcerias firmadas entre entes públicos e entidades do terceiro setor. Dessa forma, o administrador público passou a definir as prioridades da atuação administrativa com ênfase nas metas e nos resultados esperados, com a concessão de maior autonomia ao gestor dos recursos públicos para desempenhar as atividades e sendo submetido a controle periódico acerca do atingimento do que foi proposto (LAHOZ, 2017).

É nesse sentido que a Lei das Organizações Sociais, Lei nº 9.637/1998³⁵¹, e o Novo Marco Regulador do Terceiro Setor, Lei nº 13.019/2014, alterado pela Lei nº 13.204/2015,³⁵² estabelecem os deveres de prestação de contas e avaliação dos resultados das parcerias efetivadas. A Lei nº 13.019/2014 deixa, inclusive, bastante claro em seu artigo 6º, inciso II, que uma das diretrizes fundamentais do regime jurídico da parceria é a priorização do controle de resultados.

O contrato deve prever metas, com seus respectivos prazos de execução, bem como indicadores de qualidade e produtividade. Para a análise desses resultados, poderá ser considerada a evolução de desempenho alcançada no decorrer do contrato referente aos seguintes índices: IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; taxas de reprovação e abandono; taxa de distorção idade/série; taxa de transferência; frequência mensal dos estudantes às aulas; taxa de absenteísmo dos professores; além de pesquisas de satisfação interna com toda a comunidade educacional e famílias.

3.3.6 Segurança jurídica e confiabilidade das relações entre os parceiros

³⁵¹ A Lei nº 9.637/1998, em seu artigo 8º, §1º, dispõe que “a entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

³⁵² Já a Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, em seu art. 2º, inc. XIV, define prestação de contas como: “procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil; b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle”, com disposições que disciplinam o monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria (art. 58 a 60); e sobre a prestação de contas (art. 63 a 72).

A par das observações acima, que visam dar uma resposta às objeções direcionadas ao estabelecimento da gestão compartilhada das escolas pelo poder público, cabe ainda uma outra medida que, nesse caso, objetiva vencer a resistência das próprias entidades privadas em se disporem a celebrar esses vínculos com o Estado: a falta de segurança jurídica e confiabilidade das relações negociais com o Poder Público.

As relações estabelecidas pelas autoridades públicas brasileiras são dominadas por uma cultura autoritária, em que o Poder Público impõe os termos essenciais do vínculo, cabendo ao parceiro se submeter à simples obediência, mesmo nas parcerias sociais. Contudo, a própria concepção de parceria não combina bem com submissão e insegurança, uma vez que pressupõe uma relação colaborativa, com respeito e cumprimento recíproco dos deveres acordados entre os parceiros (MODESTO, 2017).

Nesse mesmo sentido, nas parcerias para a prestação de serviços públicos sociais firmadas com entidades sem fins lucrativos, os vínculos geralmente não possuem garantia de estabilidade e ficam na dependência do interesse pessoal do governante do momento, com ausência de responsabilização do parceiro público pelo seu descumprimento ou repentina interrupção. Enquanto as parcerias sociais forem interpretadas como simples instrumentos de fomento estatal, sem as mesmas garantias atribuídas aos vínculos de delegação de serviço público, o Estado brasileiro continuará a manter seu baixo índice de desenvolvimento humano e social (MÂNICA, 2014).

A implementação de novos modelos de governança e provisão educacional não pode ficar sujeita às alternâncias de poder e ao calendário eleitoral de quatro anos; para que possa surtir efeitos, o parceiro público deve-se comprometer com uma solução de longo prazo, com garantia de estabilidade e segurança jurídica. Dessa forma, os Contratos de Gestão devem prever um período mínimo que contemple, pelo menos, dois ciclos completos da etapa do ensino básico que será prestada pela Escola Parceira; por exemplo, se a gestão compartilhada for implementada em escolas que ofertam apenas a primeira etapa do Ensino Fundamental, com duração de cinco anos, o contrato deve ter previsibilidade de duração de dez anos; se for a segunda etapa do Ensino Fundamental, com duração de quatro anos, deverá ter oito anos de duração; e se for o Ensino Médio, com duração de três anos, o contrato deverá ser de seis anos.

A fim de que se possa alcançar a necessária segurança jurídica e independência, imprescindíveis para despertar o interesse das entidades privada em firmar contratos de gestão com o setor público, a criação de uma agência específica para o controle e regulação dessas parcerias educacionais surge como uma possível blindagem de proteção face às ingerências políticas. A constituição de agências independentes pode se revelar, sob determinadas

condições, em importantes instrumentos administrativos gestores da defesa, proteção e promoção dos direitos fundamentais (BINENBOJM, 2006).

Nesses termos, constrói-se um ambiente mais propício para atrair o interesse das entidades sem fins lucrativos, para formalizar parcerias com a Administração Pública e despertar o envolvimento da sociedade civil em um compromisso coletivo para a melhoria do sistema educacional brasileiro.

4 Uma proposta para a concessão de bolsas de estudos face ao atual quadro educacional e conforme os limites constitucionais

Conforme visto, a Constituição de 1988 determina expressamente que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que cumpram determinadas condições (art. 203). O entendimento que prevalece é de que a educação básica, que deve ser ofertada de forma obrigatória e gratuita, por constituir um bem de natureza pública, deve estar sob os domínios do Estado. Essa concepção de um “Estado educador”, como visto, nasce no século XIX e se fortalece no início do século XX, com a justificativa de que uma educação uniforme seria necessária para a construção da nação e de uma identidade nacional. Já no final do século XX, o argumento utilizado foi outro, o de que a universalização da educação obrigatória consistia em uma obrigação indeclinável dos Estados. Apesar de não conseguir universalizar todos os ciclos do ensino básico, o Brasil obteve grandes avanços no ensino infantil e no fundamental. O desafio que se apresenta para o século XXI agora é outro: oferecer um ensino de qualidade para o maior número de jovens e crianças, principalmente em situação de maior vulnerabilidade social.

O grande problema da educação pública brasileira, não há dúvidas, é sua péssima qualidade, comprovada tanto pelos indicadores de avaliação internacional (PISA) quanto nacional (IDEB), que tem impossibilitado a criação de oportunidades de crescimento e mobilidade social da grande maioria que, por falta de condições financeiras, é obrigada a frequentar uma deficiente rede pública de ensino. Já as famílias que possuem melhor poder econômico matriculam seus filhos nas escolas privadas, com ambientes e estruturas mais favoráveis ao aprendizado, o que lhes facilitará o acesso às mais disputadas Universidades e às melhores oportunidades de emprego. E assim o ciclo se repete, de geração em geração.

Dessa forma, o sistema educacional brasileiro encontra-se totalmente destoante dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos na Constituição, que

visam à construção de uma sociedade justa e solidária, garantindo o desenvolvimento, erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou qualquer tipo de discriminação (art. 3º, incs. I, II, III e IV).

Não resta dúvida de que o direito à educação somente será plenamente efetivado se não lhe faltar o elemento essencial da qualidade. A própria Constituição de 1988 consagrou o princípio da garantia do padrão de qualidade na oferta do ensino (art. 206, inc. VII); com o intuito de viabilizar sua efetivação, na definição dos critérios de distribuição dos recursos públicos para a educação, determinou que seja assegurada a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação (art. 212, § 3º), bem como no art. 60, § 1º, do ADCT. Também reforçou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

A Constituição brasileira deixa bastante claro que o direito fundamental à educação, no seu nível obrigatório, é considerado de eficácia plena e aplicabilidade imediata o (art. 5º, § 1º). A partir desse dispositivo, pode-se depreender que todos os elementos que compõem as características essenciais do direito à educação, inclusive a qualidade, devem ser efetivados de imediato, pois, conforme entendimento correto de Luís Barroso, todas as “situações jurídicas constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual-dever do Estado configuram, da mesma sorte, direitos públicos subjetivos” (BARROSO, 1993, p. 106-107). Nesse sentido, caso o Estado tenha se descuidado do seu compromisso de prestar uma educação de qualidade, poderá ser responsabilizado e cobrado pelos eventuais prejuízos causados aos que tiveram um ensino ineficiente que não que lhes tenha proporcionado as oportunidades de pleno desenvolvimento.³⁵³

O grande dilema para a exigência, via Judiciário, para que o Estado implemente uma educação de qualidade, consiste justamente na falta de definição objetiva dessa qualidade, que já deveria ter sido regulamentada em lei específica. Nesse sentido, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 7420/2006, que dispõe sobre a qualidade da

³⁵³ Com entendimento contrário, Carla Gomes (2006) defende que, em que pese existir o preceito do ensino de qualidade, não se pode proteger um direito à educação de qualidade, pois a avaliação deveria observar três aspectos: a) a dificuldade de se avaliar uma prestação imaterial, na medida em que a prestação letiva se concretiza pela transmissão do conhecimento; b) o momento de aferição do grau de satisfação do utilizador. Como exemplos, uma aparente boa formação pode, por razões econômicas conjunturais, não ter sequência no acesso à profissão desejada e, ao mesmo tempo, um sujeito com formação deficiente, pode ter acesso à profissão pretendida; c) deve se observar as barreiras da subjetividade do aluno, em face a diversos fatores que podem comprometer a avaliação (fatores genéticos, sociais, econômicos etc).

educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, sendo que sua aprovação vem atender à estratégia 20.11, do PNE, que estabelece a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional que assegure padrão de qualidade na educação. Nesse PL, são previstos os critérios que devem ser considerados na definição de qualidade na educação, devendo ser periodicamente aferida pelo processo nacional de avaliação (BRASIL, 2006b).

No âmbito do atual Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB), é a partir dos índices alcançados pelas escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que são avaliados os desempenhos dos alunos e, conseqüentemente, a qualidade do ensino ofertado.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), responsável pela condução IDEB, assim o define em sua página na *internet*: “O Ideb agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem **traçar metas de qualidade educacional para os sistemas.**” (sem grifo no original).

O IDEB é adotado, inclusive, como referencial de qualidade no PNE, que estabelece na sua meta 7:

Meta 7 - fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

O cálculo para a construção das metas para o IDEB é feito pelo INEP, que utiliza análise metodológica complexa a partir de diversos fatores. Além das metas gerais, são estabelecidas as metas intermediárias, calculadas nos âmbitos nacional, estadual, e municipal, assim como são projetadas metas para cada escola, a cada dois anos (INEP, 2007). Se uma escola, progressivamente, não vem atingindo as suas metas estabelecidas, pode-se concluir que essa escola não vem atendendo o padrão mínimo de qualidade na educação.

Assim, com a inexistência de uma lei específica que defina o padrão mínimo de qualidade, os índices alcançados pelas escolas no IDEB podem ser utilizados perfeitamente para aferir a qualidade: se atingiram a meta, atendem ao padrão de qualidade desejado; se não, estão abaixo da qualidade desejada.

Pelo exposto até aqui, chega-se às seguintes conclusões: a oferta da educação sem o elemento essencial de qualidade é irregular, pois não contempla o direito à educação em sua plenitude; o direito à educação possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, não dependendo de norma complementar para ser efetivado; os recursos públicos devem ser destinados para a plena efetivação do direito à educação, com especial atenção para a garantia do padrão de qualidade; na falta de uma legislação específica que venha definir o que deve ser considerado como padrão de qualidade na educação, as metas estabelecidas no IDEB podem ser considerados como parâmetros de qualidade.

É a partir dessas considerações que se pode enxergar a possibilidade de criação no Brasil de uma modalidade de *voucher*, ou bolsa de estudo, a partir de uma nova forma de interpretar e aplicar o art. 213, § 1º, da Constituição, que dispõe expressamente: “os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a *bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei*, para os que *demonstrarem insuficiência de recursos*, quando houver *falta de vagas e cursos regulares da rede pública* na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade” (itálicos propositais para destacar).

Nesse texto, a principal dúvida a ser esclarecida consiste no que se deve entender por “falta de cursos regulares da rede pública”: refere-se apenas a cursos legalmente existentes? O adjetivo “regular” refere-se ao que está “conforme às regras ou leis”, “que não tem anomalias ou irregularidades” (PRIBERAM). Nesse sentido, não se pode admitir que uma escola, pública ou privada, que não tenha, por repetidas vezes, conseguido atingir as metas estabelecidas pelo IDEB durante as sucessivas avaliações realizadas desde o ano de 2007, seja considerada regular. Uma escola nessa situação deve ser considerada irregular, pois, comprovadamente, não atende aos padrões mínimos de qualidade, que é uma exigência constitucional. Se for privada, estará sujeita às sanções referentes ao controle de qualidade que compete ao Poder Público (art. 209, incs I e II, CRFB); se for pública, também deve sofrer alguma intervenção do regulador do sistema educacional, sendo considerada como instituição irregular dentro da rede pública de ensino.

De acordo com esse entendimento, não havendo curso regular na rede pública, ou seja, que não atenda ao padrão mínimo de qualidade, conforme previsão do Estado, deve-se conceder a bolsa de estudos ao aluno para utilizá-la em escola privada, com ou sem fins lucrativos, que esteja adequada aos padrões mínimos de qualidade, desde que o beneficiário demonstre insuficiência de recursos, pois, apesar da educação obrigatória ser um direito universal, por uma aplicação genuína de justiça e da reserva do possível, as bolsas devem ser

direcionadas às famílias mais economicamente frágeis, até como forma de atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos nos incisos do artigo 3º da Constituição.

A proposta dessa nova modalidade de bolsa de estudos em muito se assemelha ao *voucher*, pois se abre a possibilidade para que o aluno, diante de uma oferta de ensino público que seja comprovadamente deficiente, leve o recurso público que seria destinado à escola considerada “irregular” para outra escola de sua livre escolha, desde que atenda aos parâmetros de qualidade, conforme as metas estabelecidas pelo IDEB. Para que seja efetivada, a proposta pode ser apresentada em forma de Projeto de Lei, devendo apresentar maior detalhes, com vistas a suprir a falta da lei regulamentadora mencionada expressamente no próprio texto do § 1º, do art. 213, da Constituição, que, aguarda há mais de 30 anos para ser aprovada.

Contudo, os trâmites para sua aprovação não serão fáceis, devido às conhecidas resistências e divergências jurídicas, além de uma lenta tramitação. De qualquer forma, considerando que a Constituição define que o direito à educação consiste em um direito subjetivo público (art. 208, § 1º), oponível face ao Estado, e seu descumprimento ou até mesmo sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º), a mesma linha de pensamento acima exposta pode ser utilizada perante o Judiciário, com o objetivo de que o Poder Público seja obrigado a conceder bolsas de estudos quando as escolas públicas disponíveis não apresentarem qualidade.

O que se deve demonstrar é que a ideia de criar vagas de ensino público no setor privado não tem como objetivo ou causa criar vantagens financeiras às escolas privadas, mas sim satisfazer a necessidade do Estado em se socorrer dessas escolas para realizar a sua incumbência constitucional de garantir a oferta de um ensino de qualidade para todos os cidadãos, sobretudo os que estão em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, fazendo-se, assim, cumprir o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III).

Ademais, deve-se entender que o financiamento precisa estar orientado para o “sujeito”, o aluno, e não para o “objeto”, a escola. Ou seja, o recurso será atribuído ao aluno, que poderá levar para outra escola de melhor qualidade. Na solução apresentada, não deve prevalecer a ideia de favorecimento de recursos públicos para escolas privadas, mas sim a possibilidade de migração de alunos e seus respectivos custos de escolas de baixa qualidade para escolas com melhor qualidade. O lucro maior não é da escola que irá receber a bolsa do aluno, mas sim do aluno, que terá melhores condições de aprendizagem.

Para que tal discussão seja profícua, será preciso superar os preconceitos existentes ao mercado e a rejeição às escolas “com fins lucrativos”, como se essa característica fosse uma mácula; essas posturas impedem o aperfeiçoamento e a equidade dos sistemas educacionais.

Precisamos superar o preconceito e a desconfiança que ainda existem no Brasil em relação ao empreendedorismo e à iniciativa privada. Temos um capitalismo envergonhado. Ser progressista significa querer distribuir as riquezas de forma mais justa. Mas a história provou que, ao menos no atual estágio da condição humana, a iniciativa privada é melhor geradora de riquezas do que o Estado. Trata-se de uma constatação e não de uma opção ideológica. Precisamos aceitar esta realidade e pensar a vida a partir dela. (BARROSO, 2014).

Todas as formas de parceria intersetoriais na educação devem ser estimuladas; as escolas privadas, com fins lucrativos, são atores aptos a colaborar com o aperfeiçoamento dos sistemas educacionais, uma vez que possuem *expertise* e, como já atuam de forma competitiva no mercado, são obrigadas a aperfeiçoar seus serviços, profissionalizar sua gestão, possuindo o potencial de suprir as falhas deixadas pelo “Estado educador”, que deve partir para uma nova forma de atuação, com priorização da garantia dos resultados, tornando-se mais um “Estado regulador e avaliador” que busque a plena efetivação do direito à educação.

CONCLUSÕES

1 As novas formas de atuação do Estado

As transformações sobre as formas de atuação do Estado e de suas relações com os demais setores da sociedade passou a receber, principalmente a partir do final do século XX, uma atenção maior em vários países, com repercussão direta nas formas de elaboração de políticas e provisão de serviços públicos, como é o caso dos serviços educacionais, que, com o objetivo de dar respostas às crescentes cobranças por maior eficiência e resultados, passaram a receber propostas de descentralização, realização de parcerias intersetoriais e novas formas de responsabilização.

Após o período de prevalência do Estado do bem-estar social, em que o Estado passou a assumir um extenso conjunto de responsabilidades, com consequente diminuição das atribuições da iniciativa privada, a sua derrocada, anunciada nos anos de 1980, despertou uma consciência generalizada a respeito da necessidade de redefinição do papel do Estado e da devolução do protagonismo ao cidadão e à sociedade, com garantia e fomento para suas iniciativas e liberdade de ação.

A crise do *Welfare State*, além de uma dimensão fiscal, atingiu também a forma e as estratégias de intervenção estatal, bem como o modelo burocrático de administração do Estado, invocando a necessidade de novas formas para realizar a gestão e as prestações públicas. Como consequência, uma nova orientação veio indicar prioritariamente as seguintes ações necessárias: correção da crise fiscal; adoção de novas formas de atuação por meio de parcerias com o setor privado e organizações públicas não-estatais para execução dos serviços públicos; aperfeiçoamento da administração pública, com a instituição de uma administração gerencial, mais eficiente e participativa.

Essas novas diretrizes vieram fortalecer a concepção de um Estado regulador e subsidiário, que retoma a importância do papel da sociedade e suas relações com o Estado. Nessa proposta de redefinição de sua forma de atuação, o Estado não deve ser fraco; pelo contrário, deve ser forte para cumprir seu novo encargo de garantia, uma vez que, quando necessário, deve intervir em domínios em que o setor privado se mostre insuficiente.

Além dos problemas internos, as pressões externas face a um novo contexto internacional de globalização da economia e a cobrança por melhores resultados se apresentaram também como fatores determinantes para a reconfiguração do Estado. Visando enfrentar todos esses desafios, o movimento de reconstrução do Estado, surgido no final do

século XX, despertou também uma ampla discussão sobre a governança pública, o que fez emergir uma tendência mundial de defesa da construção de uma nova administração com maior eficiência e legitimidade, seguindo os princípios de planejamento, transparência, participação e responsabilização.

É nesse cenário que aparecem novas propostas de reformas administrativas baseadas nos princípios da *New Public Management* (NPM), formuladas para oferecer um modelo a partir da aproximação de valores típicos do setor privado, que se apresenta interligada ao processo de transição do Estado interventor para o Estado regulador. Em momento seguinte, verificando a necessidade de melhorar a articulação entre os vários atores envolvidos na realização de tarefas públicas, surgem propostas para uma nova governança integrada, baseada na coordenação horizontal, na ativação de redes e colaboração, devido à exigência de uma integração a ser trabalhada tanto dentro do governo quanto na colaboração com outros setores. Essa nova governança se apresenta como um modelo apto para uma sociedade que reconhece o direito e dever da iniciativa privada para construir políticas públicas em conjunto com o setor público, propondo uma abordagem mais sistêmica para a solução de problemas complexos, que exigem para sua solução a participação dos diversos setores produtivos da sociedade.

Nessa perspectiva, a governança pública caminha para um entendimento de que a legitimidade e a eficiência da atuação pública devem se basear em uma relação profícua entre o setor público e os demais atores sociais, na busca de um consensualismo administrativo, segundo o qual a Administração Pública deve negociar com o cidadão, o mercado e as organizações da sociedade civil as melhores estratégias de resposta às demandas sociais e à preservação do interesse público.

Pode-se perceber que, apesar dos constantes debates sobre novas formas de governança, na prática a implementação das mudanças são lentas e parciais, apontando para a prevalência de formas híbridas de governança, que apresentam aspectos dos vários modelos de administração pública, combinando características das formas tradicionais com a absorção de elementos das novas formas de governança pública. Emerge, assim, um novo modelo de Estado, que estimula o uso de contratos e de outros acordos, típicos de uma administração consensual ou concertada (ESTORNINHO, 1996), estabelecendo um novo estilo de gestão com ênfase na participação dos particulares. Face a essa orientação, que aponta para a necessária interação entre atores públicos e privados, recorre-se cada vez mais a novos instrumentos de governança, como as parcerias público-privadas.

As parcerias público-privadas notabilizaram-se em todo o mundo como uma ferramenta utilizada pelos governos, independentemente do regime político ou opção

ideológica, como resposta aos desafios do Estado pela melhoria e oferta de prestações públicas, constituindo modelos diversificados de fornecimento de bens infraestruturais e serviços públicos por parte de atores privados em substituição ao setor público, transformando-se em um próspero instrumento para alcançar um governo de cooperação, que trabalha em conjunto com outras organizações e cidadãos para a obtenção de novas soluções e melhores serviços para a sociedade (AZEVEDO, 2009). As PPPs podem ser consideradas como um produto da nova formatação de modelo de Estado: regulador, subsidiário, consensual e contratual.

De forma genérica, as PPPs trazem um sentido de colaboração entre o Estado e o setor privado para o alcance de benefícios recíprocos, podendo assumir várias formas e ajustes diversos de cooperação, com destaque para seu aspecto finalístico, que deve ter como meta o interesse público. Ao verificar como essas propostas de mudança da forma de atuação do Estado impactaram Portugal e Brasil, verifica-se que em ambos os casos persistem elementos de uma administração centralizada e burocrática, que, lentamente, vem sendo aperfeiçoada com a absorção de práticas gerenciais e colaborativas. Nos dois casos, os resultados se apresentaram sempre parciais, exigindo constantes reformas da administração pública com o fim de se aproximar cada vez mais dos paradigmas de uma boa governança.

A administração pública portuguesa pode ser caracterizada como “neopatrimonialista”, pois se encontra em transição de práticas antigas e fechadas, como o poder centralizado e as relações clientelistas, para as relações mais plurais e transparentes, principalmente após o processo de europeização iniciado em 1986. O processo de aperfeiçoamento de governança do Estado português tem sido impulsionado por fatores externos, como as orientações emanadas da OCDE e da União Europeia, que determinam que as decisões de interesse público devem ser “tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”, conforme definido no art. 1º do Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), em consonância com princípio da subsidiariedade.

A presença do patrimonialismo também é uma característica marcante da organização política brasileira (FAORO, 2001), que revela a existência do personalismo e clientelismo nas relações sociais, com repercussão tanto no modo de agir dos indivíduos quanto nas instituições, revelando-se no setor público em sua captura pelos interesses privados. A transição para formas de gestão mais modernas, eficientes e impessoais se mostra mais lenta no caso brasileiro devido à forte influência que a cultura da “estadolatria” exerce na mentalidade social, uma vez que condiciona toda a população a esperar que o governo responda a todas as suas necessidades, o que faz elevar o Estado e diminuir a sociedade.

Também por influência do contexto europeu, a discussão sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade encontra-se mais amadurecida em Portugal. No sentido vertical, ou orgânico, tanto Portugal quanto Brasil procuram superar a tradicional concepção de administração centralizadora, com introdução de formas mais participativas de governança. Já no seu sentido horizontal, ou material, apesar de ambas as Constituições democráticas não terem disposições expressas a respeito, a subsidiariedade do Estado como princípio da organização econômica passou a ser admitida por muitos doutrinadores, tanto portugueses quanto brasileiros, a partir de uma interpretação sistêmica do texto constitucional, levando ao seu reconhecimento implícito (APOLINÁRIO, 2016; MOREIRA NETO, 2005). De acordo com esse princípio, o Estado deve promover a devolução aos particulares das tarefas e responsabilidades que lhes foram arrebatadas, devendo manter o seu compromisso de garantidor maior da realização do interesse público.

Em ambos os países, as iniciativas de reformas administrativas são implementadas visando dar respostas imediatas às demandas específicas, sobretudo para ajustes fiscais, e podem ser caracterizadas mais por processos de combinações do que por ruptura de paradigmas. Dessa forma, tanto Portugal e Brasil se apresentam como casos típicos de constituição de modelos híbridos de administração pública, que demonstram, simultaneamente, particularidades dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, como resultante das tentativas de reformas que não conseguem modificar completamente as realidades antecedentes.

As parcerias público-privadas são utilizadas de forma ampla em Portugal, com participação de vários segmentos da sociedade e para vários fins. No Brasil, enquanto as parcerias voltadas para infraestruturas convocaram o setor privado com fins lucrativos, as parcerias para prestação de serviços sociais, como a educação e a saúde, priorizaram o setor privado sem fins lucrativos. Verifica-se, nesse caso, a influência de uma concepção ideológica preconceituosa em relação ao setor privado com fins lucrativos, que impede a superação da tradicional visão jurídica dicotômica de separação e distanciamento entre os espaços público e privado, revelando-se na contínua resistência à ampliação das parcerias público-privadas com o mercado, para a entrega dos serviços educacionais.

2 A efetivação do direito à educação

A expressão “direito à educação” engloba um conjunto de enunciados que integram a composição de vários direitos relativos à educação. O direito à educação, nos termos

formulados nos documentos internacionais e como deve ser estudado pela doutrina, “diz respeito não apenas ao direito a beneficiar de uma educação, como também especifica as condições em que este direito poderá ser efectiva e plenamente implementado” (FERNÁNDEZ; NORDMANN, 2002, p. 28).

Com o intuito de delinear as características do direito à educação, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (Comitê DESC) elaborou o Comentário Geral nº 13 de 1999, sobre o artigo 13 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que estabeleceu as quatro características essenciais do direito à educação: *disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade* (UNESCO, 2003), que formam a “Estrutura 4A”, ou *4A framework*, em correspondência às quatro dimensões que, em inglês, começam pela letra A: *availability, accessibility, acceptability e adaptability* (TOMAŠEVSKI, 2001).

Para a efetivação plena do direito à educação, faz-se necessária a criação de um sistema educacional universal (disponibilidade), que esteja acessível a todos (acessibilidade), que respeite as liberdades e que atenda às necessidades específicas de determinado grupo de alunos (adaptabilidade), revestido de um mínimo de qualidade para todos (aceitabilidade), para que sejam alcançados os amplos resultados almejados. A partir do conteúdo essencial do direito à educação, o presente trabalho estudou os seus principais elementos, comuns tanto nos principais documentos internacionais como nos ordenamentos jurídicos nacionais, quais sejam:

- d) a *obrigatoriedade, universalidade e gratuidade da educação em seus níveis mais elementares*, tendo em vista sua indispensabilidade tanto para o desenvolvimento da individualidade quanto para a coesão social e crescimento de toda a coletividade;
- e) os *direitos de liberdade na educação*, que compreendem a liberdade de aprender e ensinar, que, para sua completude, exige o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e o reconhecimento da primazia dos pais pela direção e escolha da educação de seus filhos;
- f) e, por fim, a garantia de *qualidade e equidade da educação*, a fim de assegurar o cumprimento integral de seus compromissos e viabilizar oportunidades iguais, para que todos possam se desenvolver plenamente.

Seguindo as orientações internacionais, também no plano nacional, a maioria dos Estados admite a universalidade do ensino básico, obrigatório e gratuito como elemento indispensável na formação da dignidade humana. Consequentemente, entende-se que a educação deve ser ofertada com qualidade e igualdade de oportunidades, respeitando o direito

de liberdade de ensinar e aprender, de criação de instituições privadas de ensino, além do direito de escolha da educação pelos pais ou responsáveis.

A criação de um *Estado educador*, sobretudo durante os séculos XIX e XX, teve como base vários argumentos que procuraram justificar o monopólio estatal da educação: a realização da igualdade de oportunidades, ao instituir a todos um ensino uniformizado; a necessidade de construir uma unidade nacional; o interesse em realizar reformas sociais, etc. Contudo, a história é farta de exemplos que revelaram desígnios bem diferentes, com interesses corporativistas, totalitários e ideológicos de uso e manipulação dos sistemas educacionais.

Para que o Estado consiga cumprir seus compromissos institucionais e legais face à educação, é preciso que se reverta o rumo e retorne o deslocamento central da educação para a sociedade e a família, construindo-se novas formas de provisão da educação para que possam ser corrigidas as falhas e desvios detectados nos sistemas educacionais de domínio estatal. A superação dos desafios e das metas lançadas para a universalização da educação obrigatória e gratuita somente será possível com um esforço coletivo entre todos os atores envolvidos na sua efetivação: Estado, família e sociedade.

Já o conjunto de liberdades que integram o direito à educação devem ser considerado como garantias individuais e limites contra a intervenção excessiva do Estado na provisão da educação (XIMENES, 2014). Tal exercício deve ser reconhecido na dupla vertente dos sujeitos do processo educativo: os que recebem e os que fornecem a educação. Aos alunos e suas famílias, no que concerne à liberdade de aprender e escolher o modelo de educação; aos professores e escolas, em suas liberdades de ensinar e criar seus projetos pedagógicos (MIRANDA, 2014). Apesar de existir um consenso internacional que reconhece e enaltece a importância das liberdades no ambiente educacional, o seu nível de respeito e obediência na prática está vinculado à realidade política e cultural de cada país.

As dificuldades para a efetivação de uma educação de qualidade iniciam-se na sua própria definição. A partir dos objetivos primordiais da educação, uma concepção de qualidade deve considerar o conjunto de conteúdos, habilidades e competências transmitidos ao aluno, voltados à formação de sua personalidade e autonomia, que propicie sua inserção e contribuição social, adaptável às suas necessidades. Porém, em um contexto mais amplo de uma educação universal, que consiga proporcionar igualdade de oportunidades a todos, esses elementos devem ser avaliados no âmbito de todo o sistema educacional, com aferição também de sua amplitude e eficácia. E, ainda, tratando-se de um serviço essencial, a educação obrigatória e gratuita torna-se uma política pública que merece ter sua eficiência avaliada, ou seja, deve-se aferir se os recursos e investimentos utilizados para a sua efetivação estão sendo bem empregados.

Assim, o melhor caminho a seguir é procurar integrar todos os citados elementos, para que se consiga estabelecer um diagnóstico mais fiel sobre a qualidade de um sistema educacional. Esse é o entendimento da UNESCO: considerar que um sistema educacional de qualidade deva apresentar resultados, ser adaptável aos diferentes contextos, com garantia de equidade, bem administrado, inclusive quanto aos seus recursos, com altas taxas de sucesso pessoal e coletivo (UNESCO, 2012).

Mas, para que se possa aferir a qualidade do sistema educacional, que permite comprovar o cumprimento de seus objetivos ou propor a realização de correções necessárias, faz-se necessário estruturar um processo de avaliação, naturalmente complexo, que deve abarcar vários indicadores que consigam revelar com fidelidade o contexto educacional pesquisado. O processo de avaliação assume, assim, um relevante papel em todo o processo educacional, a ser assimilado pelas instituições de ensino e pelo Estado como um instrumento de constatação, correção e responsabilização face aos sistemas educacionais.

Como resultado dessas exigências internacionais face às responsabilidades e à qualidade da educação, considerando as tendências contemporâneas de uma nova governança pública pautada na cobrança de resultados e maior eficiência das políticas públicas, diante da complexidade de averiguar com precisão todas as dimensões da educação, os governos nacionais têm aderido cada vez mais a modelos globais de avaliação do desempenho acadêmico e análise de dados de educação comparada, no cumprimento do dever de garantia do direito à educação de qualidade.

Todos esses elementos constituintes do direito à educação se integram, pois uma educação básica obrigatória, universal, gratuita e de qualidade deve ser fundamentada no reconhecimento da diferença, da liberdade individual, estruturando-se com a oferta de ampliada de opções educativas em um sistema educacional plural, como forma de traduzir o respeito à diversidade das pessoas, das aspirações e dos projetos.

Ao analisar os reiterados compromissos internacionais para efetivação plena do direito à educação, pode-se constatar com maior evidência as seguintes falhas cometidas pelos Estados nacionais: o centralismo estatal no seu controle e provisão; e o descuido com os valores da liberdade, qualidade e equidade nos sistemas educacionais. A efetivação das liberdades e do direito de escolha do modelo de educação deve ser considerada como uma importante ferramenta para promover o direito à educação, pois onde há o monopólio estatal do ensino público, e este se mostra deficiente, apenas as famílias economicamente privilegiadas possuem a possibilidade de optar por buscar escolas melhores e com maiores custos. Estender esse direito de escolha para todas as famílias, além do poder de indução de melhoria de todo o sistema,

pode ser considerado como uma forma de igualizar oportunidades, favorecendo a equidade, o que é um dos principais objetivos da educação.

Para isso, faz-se necessário um compromisso conjunto de todos os responsáveis pelo direito à educação. Esse fortalecimento de alianças para a efetivação do direito à educação é uma preocupação crescente, presente desde a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990, ao anunciar que “novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis”, reafirmada na Declaração de Incheon, de 2015, que ressaltou a importância da governança participativa e parcerias coordenadas em todos os níveis e setores (UNESCO, 2016a, p. 26).

Nesse sentido, a estruturação de um sistema de ensino mais plural e democrático, com integração entre os setores público e privado na provisão da educação, constitui uma medida necessária para a efetivação plena do direito à educação.

Na mesma linha de evolução de construção e reconhecimento internacional do direito à educação, as Constituições brasileiras e portuguesas passaram de uma vaga proteção dos deveres e direitos relativos à educação, para a construção de um sistema de garantias e obrigações, enfatizando o ensino básico obrigatório, gratuito e universal, e sua preocupação com qualidade, dentro dos princípios da liberdade.

Brasil e Portugal são signatários das principais declarações e tratados internacionais relativos ao direito à educação, como é o caso do PIDESC, que ocupa um nível de suprallegalidade no ordenamento jurídico de ambos os países, o que significa que esse Pacto deve ser considerado hierarquicamente superior às leis ordinárias, colocando-se abaixo somente da Constituição. Em ambos os países, o direito à educação opera como um direito subjetivo, exigível por seus respectivos titulares, de eficácia jurídica plena, que, para sua efetivação, implica tanto uma dimensão positiva (prestacional) quanto negativa (defensiva). No campo de sua dimensão defensiva, gera uma vedação a atos (estatais e privados) que possam causar danos ou ameaça à fruição de todos os componentes do direito à educação, como as liberdades educacionais, sem prejuízo de sua simultânea função prestacional (positiva), pois ao Estado incumbe a criação de todo um aparato de proteção, promoção e realização desse direito.

Ao verificar a evolução histórica dos dados do sistema educacional português, verifica-se que o mesmo tem apresentado progressivas melhorias nos últimos 20 anos, pois caminha para a universalização do ensino obrigatório; tem conseguido diminuir o índice de evasão escolar, um problema histórico; e tem apresentado um contínuo aumento de desempenho nas avaliações do PISA. Contudo, ainda permanecem os desafios de diminuição da repetência e evasão, além da formação de um sistema educativo com maior equidade. Já o Brasil também

apresentou progressos no que tange à universalização, sobretudo nas etapas iniciais do ensino fundamental, porém os resultados de desempenho apresentados no PISA são péssimos, e, da mesma forma que o caso português, ainda enfrenta o problema da evasão no ensino médio e uma significativa taxa de distorção idade-série nessa etapa.

Em Portugal, a agregação do princípio da gratuidade da escolaridade obrigatória com o da liberdade de escolha da escola viabilizou a construção de um aparato legislativo que prevê o financiamento público tanto para as escolas públicas quanto para as escolas privadas e cooperativas. Contudo, essas disposições recebem interpretações divergentes no campo doutrinário e são pouco efetivadas na realidade. Em 2017, Portugal dedicou cerca de 5,0% do seu produto interno bruto (PIB) em educação escolar, que está dentro da média da OCDE, sendo superior à média dos 28 países europeus (UE28), que é de 4,7%. No cálculo de gasto anual por estudante, em uma média de todos os níveis, Portugal investe 7 100 USD por aluno/ano, abaixo da média da OCDE, que é de 8 400 USD (OCDE, 2018c). Já o Brasil investiu em educação pública no ano de 2017 cerca de 6,0% do PIB, tendo um gasto anual de cerca de 3.800 dólares por aluno da Educação Básica, um dos menores valores por aluno nesse nível de ensino entre os países da OCDE. Além da grande dimensão de alunos que compõem o sistema público de ensino básico (48,5 milhões de alunos, sendo que em Portugal são cerca de 1,7 milhão), um outro fator que justifica o baixo valor é o fato de que o Brasil prioriza o investimento no ensino superior em detrimento do básico. Assim, percebe-se que a necessária elevação e priorização de destinação dos recursos públicos para a Educação Básica deve ser acompanhada de um indispensável aprimoramento da governança educacional que faça melhorar a eficiência e, conseqüentemente, a equidade e a qualidade dos sistemas educacionais.

Enquanto a educação domiciliar em Portugal é reconhecida e regulamentada, no Brasil o *homeschooling* ainda depende de regulamentação para ser admitido como modalidade de ensino.

O Brasil possui um dos piores índices de liberdade na educação, conforme estudo desenvolvido pela Organização Internacional para os Direitos da Educação e as Liberdades na Educação - OIDEL, sendo que no *ranking* de 2016 ele aparece na 58ª posição, enquanto Portugal encontra-se na 45ª posição (OIDEL; FUNDAZIONE NOVAE TERRA, 2016).

Na edição do PISA de 2015, o desempenho médio dos estudantes portugueses foi acima da média da OCDE. A pontuação média da escala dos alunos aumentou de 474 em 2006 para 501 em 2015 (OCDE, 2018c). Contudo, apesar de aumentar o seu desempenho, o sistema educativo português tem também aumentada a sua segregação e falta de equidade. As chances de um estudante em desvantagem socioeconômica ter baixo desempenho na avaliação do PISA

são sete vezes maiores do que as chances de um estudante favorecido, um dos maiores índices entre os países participantes do PISA (LIEBOWITZ *et al.*, 2018). O setor de ensino privado de Portugal encontra-se entre os mais elitistas dentro do conjunto de países membros da OCDE (OCDE, 2019).

Em todas as edições realizadas pelo PISA, desde 2000, o Brasil ocupa as últimas colocações entre todos os países participantes. Na última edição, de 2015, em comparação à anterior de 2012, o Brasil caiu em Matemática (média de 377 pontos) e estagnou em Leitura (média 407 pontos) e em Ciências (média de 401 pontos), bem abaixo da média geral apurada na edição para cada uma dessas áreas (de respectivamente 493, 493 e 490 pontos), o que o colocou na 66^a, 59^a e 63^a posição, nas respectivas áreas, entre os 70 países avaliados. No PISA 2015, em todas as três áreas, quase metade dos estudantes brasileiros ficou abaixo do nível 2, patamar que a OCDE estabelece como necessário para que os jovens possam exercer plenamente sua cidadania (OCDE, 2017c; OCDE, 2016a).

As significativas diferenças de resultados obtidos por Portugal e Brasil no PISA são demonstrados no quadro a seguir:

Tabela 7 - Resultados obtidos por Portugal e Brasil no PISA 2012 e 2015.

	Ciências		Leitura		Matemática		Ciências, leitura e matemática	
	Média no PISA 2015	Média ciclo anterior (2012)	Média no PISA 2015	Média ciclo anterior (2012)	Média no PISA 2015	Média ciclo anterior (2012)	(Nível 5 ou 6)	(Abaixo do nível 2)
	Média	Dif. Média	Média	Dif. Média	Média	Dif. Média	%	%
OECD média	493	-1	493	-1	490	-1	15,3	13
Portugal	501	8	498	4	492	7	15,6	10,7
Brasil	401	3	377	-2	377	6	2,2	44,1

Fonte: OECD, PISA 2015.

No Brasil, os resultados obtidos no seu sistema de avaliação, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), demonstram as dificuldades em elevar a qualidade de toda a Educação Básica, mas, sobretudo, do Ensino Médio, uma vez que, na edição de 2017, mais de 70% dos alunos que finalizaram essa etapa de ensino não conseguiram atingir níveis considerados básicos em Matemática e Português.

Considerando o conjunto de relatórios, pesquisas e avaliações relativas à Educação Básica no Brasil, que convergem para o mesmo diagnóstico de comprovada ineficiência, péssima qualidade e falta de equidade, revela-se o fracasso do Estado brasileiro na efetivação de elementos essenciais do direito à educação, limitando o potencial da educação na solução

dos graves problemas de desenvolvimento social e econômico vivenciados continuamente pelo país.

3 A estruturação dos sistemas educacionais

Historicamente, a maioria dos países possui sistemas educacionais com relativo nível de liberdade, onde, além da presença do Estado, que predomina na provisão da educação obrigatória, é admitida a participação de outros atores e a criação de escolas particulares, mas sob amplo controle e pouco apoio estatal. Nesses modelos predominantes, os governos centralizam e burocratizam o controle de todo o sistema educacional, além de concentrarem todo o financiamento da educação obrigatória no sistema público de ensino composto apenas por escolas estatais, o que, apesar da existência de liberdade para criação de escolas particulares, faz desestimular a participação do setor privado e, conseqüentemente, a diversidade e a inovação no setor educacional.

Há que se ressaltar o forte componente político-ideológico que influencia na definição dos espaços que as instituições públicas e as privadas devem ocupar nos sistemas educacionais. O principal argumento utilizado pelos que propugnam uma forte atuação do Estado consiste na defesa da educação como um bem essencialmente público, com o receio de que uma maior participação privada poderia transformá-la em uma simples mercadoria de consumo (BARROSO; VISEU, 2003).

É com o objetivo de possibilitar uma profícua interconexão entre os setores público e privado que se deve investir na implantação de sistemas plurais e em parcerias intersetoriais que sejam vantajosas para todo o sistema educacional. Uma vez que as escolas privadas prestam uma atividade econômica de interesse público, pois atuam na realização de um bem comum junto à sociedade, pode-se afirmar que esses estabelecimentos “colaboram com o Estado na prossecução de fins de relevância de interesse público” (OTERO, 2007, p. 829) e, assim, devem ser vistas como “legalmente privadas, funcionalmente públicas” (OCDE, 2017b, p. 9), o que significa que, apesar de privadas, essas escolas contribuem para o cumprimento de missões e funções públicas.

Assim como no contexto da UE, a prestação dos serviços de educação realizada pelo setor público é classificada como Serviços de Interesse Geral (SIG) e, quando prestados pelo setor privado, incluem-se na categoria dos serviços de interesse econômico geral (SIEG). O melhor entendimento que se apresenta para o contexto jurídico brasileiro é o de que os serviços de educação constituem-se em serviços públicos sociais quando prestados diretamente pelo

Estado no cumprimento de um dever prestacional; quando prestados pelos particulares, configuram como atividades econômicas de interesse público, livres à iniciativa privada mediante autorização e sob especial regulação do poder público.

Em um sistema educacional plural, podem-se identificar dois subsistemas submetidos a regimes jurídicos específicos, um público e outro privado, que devem se inter-relacionar na realização do direito à educação, sob o monitoramento e a garantia do Estado (GONÇALVES, 2005). As controvérsias existentes entre os meios utilizados, se escolas públicas ou privadas, para atingir os objetivos gerais da educação, não podem chegar ao ponto de inverter as prioridades, pois o que o Estado deve assegurar é a criação de um sistema educacional que ofereça uma educação de qualidade para todos (obrigação fim), independentemente se por estabelecimentos públicos ou privados (obrigação meio). A grande oposição não deve ser entre escolas públicas ou privadas, mas sim entre escolas boas e escolas ruins, no sentido de que as primeiras, públicas ou privadas, sejam enaltecidas e reproduzidas para melhor servir aos objetivos da educação.

De qualquer forma, verifica-se uma tendência geral no sentido de que o dualismo conflituoso entre o público e o privado encontra-se cada vez mais enfraquecido diante das transformações do papel do Estado e de suas relações intersetoriais, com a criação de novas formas de governação colaborativa e maior envolvimento de diversos atores na prossecução do interesse público, inclusive na provisão dos serviços de educação, o que favorece a concepção de um sistema de ensino pluralista e integrado. Mas essa integração e o papel que cada setor irá desempenhar na provisão da educação dependerá do nível socioeconômico e do cenário político local.

O reconhecimento da liberdade de criação de escolas e a introdução de um ambiente mais competitivo, com a possibilidade de escolha escolar, possuem potencialidades para induzir à melhoria do sistema educacional, ampliando a oferta de escolas mais eficientes, que buscam se tornar mais atrativas para os estudantes. Em um sistema educacional em que haja concorrência, escolas de baixo desempenho correm o risco de perder estudantes e, conseqüentemente, o financiamento, uma vez que as famílias irão optar em levar seus filhos e recursos para escolas com melhores perspectivas de desempenho ou com uma proposta pedagógica específica atrativa. Para que se constitua um ambiente de concorrência leal, de igualdade de condições entre as escolas públicas e privadas, é preciso que todas as instituições recebam o mesmo tratamento, com obediência às mesmas regras e acesso aos mesmos benefícios. Faz-se necessário, ainda, que as famílias tenham amplas condições de realizar suas

escolhas, ou seja, devem receber apoio financeiro e ter acesso às informações sobre os projetos e o desempenho das escolas.

Uma maior abertura à participação privada não afasta a obrigação do Estado em continuar a prestar diretamente os serviços educacionais, mas faz aumentar suas funções de garantidor e regulador de todo o sistema. O dever do Estado de reconhecer os serviços prestados pelas escolas privadas e garantir que eles estejam de acordo com a realização do interesse público “passa pela necessária qualificação do ensino privado como ‘atividade privada publicamente regulada’ e pela sua sujeição à intensa regulação” (GONÇALVES, 2005, p. 496).

A noção de quase-mercado no setor de educação supõe a existência de múltiplos prestadores de serviço, liberdade de escolha para os consumidores e uma regulamentação governamental, que envolve controle, fiscalização e sistemas de avaliação, o que caracteriza um cenário intermediário entre as estruturas estatais, alheias à lógica de mercado e ao mercado concorrencial típico.

Para que possam se adaptar e atender às necessidades educacionais em ambiente concorrencial, deve-se conceder às escolas públicas e privadas um certo grau de autonomia para elaboração de seus projetos pedagógicos e formatação de seus serviços educacionais, propiciando a inovação e novas abordagens para fornecer educação, pois, em um ambiente de competição, as escolas devem se especializar na oferta de serviços diferenciais. Em um ambiente educacional competitivo, abre-se a possibilidade para que as escolas estatais possam adquirir maior flexibilidade e liberdade da mesma forma que uma escola particular, adaptando-se às necessidades e aos desejos de sua demanda, pois, nesse cenário, as forças de mercado as obrigam a se especializarem na oferta de seus serviços. A implantação de um sistema educacional com maior concorrência, que respeite e financie o direito de escolha da escola, deve ser ampliado para que implemente uma concorrência justa entre as escolas e que se transforme em um indutor da qualidade na educação.

A defesa da liberdade de escolha se torna uma pauta comum de grupos ideológicos que defendem valores distintos, como é o caso dos conservadores e dos liberais: para os primeiros, o tema assume importância para assegurar o protagonismo da família na direção da educação dos filhos, conforme seus valores; para os liberais, a liberdade de escolha é essencial para a efetivação da concorrência e estruturação do quase-mercado educacional.

Enquanto algumas pesquisas revelam que experiências de ampliação das parcerias com a iniciativa privada levaram a uma maior segregação de alunos e escolas (ELACQUA, 2015), outras demonstraram os bons resultados alcançados, principalmente quando direcionados especificamente para famílias mais pobres, como as experiências na Colômbia e na África

(KING, 1997; PATRINOS; PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; OSORIO; PATRINOS; WODON, 2009). Nesses casos, foram proporcionados “meios para a ‘base’ da pirâmide melhorar o seu desempenho e, de certa forma, ‘empurrar’ o conjunto para cima ou, pelo menos, para estreitar as clivagens e desigualdades existentes.” (GUINOTE, 2014, p. 103).

Mas se, por um lado, as pesquisas relativas aos resultados gerados pela implantação de um sistema com maior concorrência e livre escolha da educação possuem conclusões divergentes, por outro, as consequências maléficas produzidas por um sistema monopolista estatal de entrega da educação são evidenciadas principalmente em países em desenvolvimento, onde os Estados se mostram menos eficientes, como é o caso do Brasil. Dessa forma, um sistema educacional que propicie a escolha das escolas por famílias bem informadas pelo Estado, além de contemplar os direitos de liberdade na educação, deve ser considerado como um caminho com grandes potencialidades de melhorar o seu desempenho e efetivar o direito à educação de qualidade para todos.

As bases jurídicas do sistema educacional português contemplam a pluralidade e a integração entre as escolas públicas e privadas, com previsão, inclusive, de financiamento público das escolas privadas. Já o sistema educacional brasileiro pode ser considerado um sistema de liberdade passiva, uma vez que o Estado reconhece o direito de criação de escolas particulares, mas sob seu rígido controle e com pouco apoio, sobretudo no caso das escolas privadas com fins lucrativos. E, diferentemente de outros contextos, como o europeu, não há no Brasil uma discussão aprofundada sobre as liberdades de escolha do modelo de escola e de maior apoio às escolas privadas, mesmo porque há uma forte rejeição a essa ideia em virtude da visão estatista predominante na cultura brasileira, que se apresenta com maior força no ambiente educacional, alimentado pela comunidade acadêmica de educação e pelos sindicatos de trabalhadores da educação pública.

Para que o trágico quadro da educação brasileira seja revertido, faz-se necessário que o Estado tome as decisões corretas, que enfrente as resistências nefastas que fazem perpetuar um sistema educacional injusto e que prejudica justamente os mais carentes, envolvendo na solução todos os atores, públicos e privados, responsáveis pela efetivação do direito à educação. A superação dessa visão dicotômica, de divisão e distanciamento entre o público e o privado, constitui um caminho necessário para a correção das iniquidades na Educação Básica, para que se possam efetivar políticas educacionais necessárias para a alteração do quadro caótico da educação brasileira, permitindo construir um sistema educacional de qualidade para todos, que respeite as liberdades na educação.

Verifica-se que, na esteira das propostas de aperfeiçoamento do Estado, também no que concerne à educação, enquanto as propostas baseadas nos fundamentos da *New Public Management* apregoam que os serviços educacionais serão melhorados com a criação de um mercado de livre escolha parental, onde instituições independentes devem competir conforme seus projetos, com maior ênfase no controle dos resultados; o caminho proposto pelo *New Public Government* veio apontar a necessidade da colaboração e integração entre os diversos atores educacionais, com a distribuição de responsabilidades em todo processo educacional. O primeiro desenvolve uma pressão externa, enquanto o segundo procura um envolvimento interno (BOLÍVAR, 2012). O desafio que se apresenta é buscar a combinação entre o compromisso coletivo de todos os atores envolvidos na educação, com atenção à pressão por melhores resultados, ou seja, a colaboração dentro de um ambiente de competição (RANSON; CROUCH, 2009). Um caminho para a conjunção dessas propostas passa por uma nova forma de regulação e governação da educação, com maior descentralização e autonomia na gestão e consequente cobrança dos resultados finais.

A ascensão de novos atores fez com que os sistemas educacionais se tornassem mais complexos, com diferenças de ações e expectativas tendentes a conflitos de interesses, mas que devem compartilhar ações e responsabilidades, exigindo uma governança em vários níveis (MASON, 2016). Nos últimos anos, em muitos países, a descentralização tem sido o mote das reformas educacionais, sendo apresentada para atingir os seguintes objetivos: aproximar os órgãos de decisão do local de aplicação; considerar as especificidades locais; incentivar a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; diminuir a burocracia estatal; incentivar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica (BARROSO, 2013).

Essa realidade faz nascer um novo paradigma de governança na educação, com uma estratégia "híbrida" que procura um equilíbrio entre as pressões externas (de cima para baixo), com estipulação de metas, e que venha estimular a melhoria, com a necessária autonomia escolar (de baixo para cima), focado na melhoria dos processos de ensino e aprendizagem, para que se alcancem os melhores resultados (BOLÍVAR, 2013).

A utilização de novos instrumentos com a diversificação das formas de provisão da educação e a inclusão de novos atores na formulação e realização das políticas educacionais exige uma nova governança, capaz de assegurar um ambiente democrático, seguro, com regras e responsabilidades claras, capaz de administrar essa nova realidade. Pode-se afirmar que, diante de tal cenário de complexidade e de necessária articulação entre diferentes e importantes atores e níveis de governança da educação, em que os comportamento e as formas de composição desses atores se modificam constantemente, a forma de atuação do Estado face ao

sistema educacional encontra-se em constante reorganização e “condenada” à necessidade permanente de adaptações (AZEVEDO, 2007).

Na medida em que os Estados passam a optar por um ambiente concorrencial na educação, faz-se necessário aperfeiçoar suas formas de atuação e responsabilidades públicas, baseadas no fundamento da garantia, em que o *Estado de Garantia* “situa-se a meio caminho, num ponto intermédio, entre dois modelos extremados – o *modelo de Mercado* e o *modelo de Estado* –, propondo a doutrina designá-lo *modelo de regulação*.” (GONÇALVES, 200, p. 55). A mobilização de particulares para a realização de finalidades públicas não deve exigir que eles abandonem os seus interesses econômicos legítimos, mas obriga que sejam adequados e subordinados aos interesses maiores da coletividade, que deve ser a maior beneficiária a lucrar com um sistema de ensino equitativo e de qualidade.

O Estado deve se adaptar e priorizar sua atuação conforme as novas exigências. Essa é a concepção adotada na Declaração de Incheon, de 2015, ao afirmar que, “para implementar a Educação 2030, serão necessários mecanismos nacionais, regionais e globais de governança, responsabilização, coordenação, monitoramento, acompanhamento, revisão, comunicação e avaliação” (UNESCO, 2016a, p. 26). E mais adiante completa: “o papel do Estado é crucial para regular padrões, melhorar a qualidade e reduzir disparidades entre regiões, comunidades e escolas ” (UNESCO, 2016a, p. 27). O processo de construção da regulação da educação, considerada como conjunto de regras e diretrizes utilizadas para guiar o sistema e o ajustamento, bem como as ações dos atores envolvidos, é considerado complexo, pois deve considerar a diversidade de fontes e níveis (multirregulação) (BARROSO, 2005).

É diante desse novo contexto educacional que se faz importante destacar a transição do *Estado educador* para o *Estado regulador e avaliador*, que define as grandes “orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados.” (BARROSO, 2005, p. 732). Assim, o Estado passa a adaptar os modos de regulação da educação, com a tendência de substituir a regulação focada no cumprimento das normas, de controle *a priori*, por um novo modelo, com maior autonomia para o desenvolvimento de projetos educacionais, mas com maior cobrança nos resultados, além de um controle *a posteriori*, ou seja, o foco da regulação passa de normativa para uma regulação por resultados (BOLÍVAR, 2012b). Em vez da regulação tradicional na entrada e nos processos, novos modos de regulação são por saída, ou seja, para resultados.

Uma prudente e profícua proposta de ampliação da iniciativa privada na educação não pode prescindir da necessária participação estatal, mas com funções redefinidas. A proposta

parece inicialmente paradoxal: por um lado, apoia soluções de mercado na educação; por outro, reconhece a importância do papel do Estado para garantir o bom funcionamento do sistema educacional (ROBERTSON; VERGER, 2012). Contudo, é nessa dialética que se deve buscar uma unidade em torno das diversidades de interesses e pensamentos, no sentido de configurar uma nova forma de atuação do Estado e da sociedade para caminharem juntos na realização do interesse público.

A organização da educação em Portugal tem experimentado sucessivas iniciativas de descentralização, contudo o Ministério da Educação, no âmbito nacional, continua a se manter como principal coordenador do sistema educativo, embora procedimentalmente passe a conceder mais poderes aos outros níveis (BARROSO, 2018).

Cabe destacar que a OCDE tem exercido uma importante influência na definição das políticas públicas educacionais portuguesas, principalmente nos aspectos da otimização da aplicação dos recursos financeiros e no aperfeiçoamento da governança, bem como na construção dos processos de regulação, avaliação e respectivas definições de parâmetros de qualidade da educação, conforme as diretrizes adotadas pelo PISA (LEMONS, 2014; CARVALHO, 2009; COSTA, 2010). Ainda no aspecto de ascendência externa, e com significativo impacto no processo de regulação da educação, há que se considerar o papel exercido pela União Europeia na regulação transnacional das políticas educacionais de seus membros. Como consequência do seu processo de europeização, Portugal passou a aderir a projetos e metas comuns estabelecidas para a educação, que incidiram em reformas e ajustes estruturais necessários para que o sistema de ensino português pudesse responder aos desafios da integração e da construção do mercado comum europeu, com a melhoria dos índices educacionais e da qualificação dos recursos humanos (ANTUNES, 2004). Já a gestão do sistema básico de ensino brasileiro é realizada de forma cooperada, sendo que compete prioritariamente aos Estados e Municípios a sua organização e provisão direta, conforme a regulação estabelecida pela União, que também detém a competência de avaliar os resultados educacionais de todo o sistema. Esse processo pode ser considerado uma descentralização controlada e dependente, pois o governo federal continuou a centralizar a política educacional nacional, com elevado controle sobre as transferências de recursos intergovernamentais, e com a prerrogativa exclusiva de instituir padrões normativos e avaliativos em todo o sistema educacional (SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013).

Pelo exposto, percebe-se que a configuração tanto da governação quanto da regulação da educação brasileira e portuguesa podem ser identificadas como modelos híbridos, resultado da introdução de mecanismos de administração gerencial e tentativas de descentralização, ao

mesmo tempo em que se mantêm práticas ainda centralizadoras e burocráticas (CHIRINÉA, 2017). Nesse processo de transversalidade das regulações, pode-se identificar a coexistência de diferentes modalidades de regulação, tanto no que consiste ao nível onde se exerce (transnacional, nacional, municipal, escola) quanto no que tange às suas finalidades (controle de resultados e de procedimentos; autonomia administrativa, financeira e pedagógica), e, ainda, no que se refere à sua forma (burocrática, pós-burocrática, neoburocrática). Essa constatação demonstra que existe sempre uma tensão entre diversas variáveis e que a “regulação é sempre compósita, com índices de preponderância diferente, em função das políticas e das dinâmicas existentes em cada situação e em cada momento” (BARROSO, 2018, p. 1093-1094).

4 As parcerias público-privadas educacionais (PPPEs)

As interferências e orientações apontadas pelas organizações internacionais na elaboração das políticas educacionais nacionais passaram a exercer uma crescente influência a partir da década de 1990, uniformizando-as por via de uma agenda mundial, na qual são fixados metas e prazos para o seu cumprimento.

Dentro dessas recentes tendências mundiais de reformas do Estado e também dos sistemas educacionais, as parcerias público-privadas educacionais (PPPEs) passaram a ser recomendadas e defendidas por um amplo espectro de atores, de grupos de interesse locais a organizações internacionais, que indicam esse instrumento como o melhor caminho para expandir a possibilidade de escolha, melhorar a qualidade, aumentar a eficiência e a equidade no sistema educacional. As PPPEs são consideradas ainda um profícuo laboratório para testar novas metodologias de ensino e projetos pedagógicos, diversificar os tipos de educação oferecida, melhorar a governança pública e envolver novos parceiros, dando-lhes certa autonomia relacionada à diversidade, além do estímulo à inovação.

Podem ser identificadas duas principais formas de privatização ligadas à educação: privatização *da* educação pública, ou privatização “exógena”, que envolve a abertura à participação do setor privado para projetar, gerenciar ou entregar aspectos da educação pública; e a privatização *na* educação pública, ou privatização “endógena”, que envolve a incorporação de ideais, técnicas e práticas do setor privado, a fim de tornar o setor público mais próximo das práticas do mercado (BALL; YODELL, 2007). A admissão por parte dos governos a esse processo de ampliação da participação do setor privado na educação tem atingido uma pluralidade de governos, independentemente das ideologias políticas predominantes. No caso das parcerias na educação, embora alguns sistemas educacionais de alguns países já admitissem

historicamente a participação do setor privado na oferta de educação pública, a terminologia atual de parcerias público-privadas educacionais (PPPEs) refere-se principalmente às novas tendências que surgiram nessa reconfiguração do papel do Estado na provisão da educação. Os argumentos que sustentam as PPPEs na educação, além dos mesmos direcionados às mudanças da forma de atuação dos Estados, também visam atender às especificidades do direito à educação: buscar maior eficácia, eficiência e qualidade dos sistemas educacionais, ao propiciar maior acessibilidade e desempenho escolar por um melhor custo; garantir as liberdades e o pluralismo, com a oferta diversificada de projetos educacionais.

Do ponto de vista da governança pública, as PPPEs permitem maior flexibilidade na gestão e prestação dos serviços, estabelecem repartição de responsabilidades com outros atores além do setor público, com controle e avaliação dos resultados, procurando, ainda, garantir maior eficiência da gestão e do financiamento da educação pública. As parcerias na educação são impulsionadas por diversas razões, que envolvem fatores políticos, econômicos e ideológicos, além do poder de influência dos agentes interessados nessas iniciativas. Esses elementos frequentemente se associam em conjuntos de disposições contextuais, ações estratégicas e mecanismos sociais, constituindo diferentes trajetórias de parcerias na educação em diferentes locais.

Os principais processos de implementação da privatização na educação adotados globalmente são identificados conforme os seguintes caminhos: privatização da educação resultante da reestruturação do papel do Estado; privatização nos Estados de bem-estar social; intensificação da privatização em ambientes políticos favoráveis; consolidação das PPPEs em países historicamente favoráveis; e privatização em países de baixa renda e com sistemas educacionais deficientes (VERGER; FONTDEVILA; ZANCA, 2016).

A partir da identificação de um consenso entre as propostas existentes, considerando um contexto amplo de parcerias, as PPPEs podem ser classificadas da seguinte forma: de infraestrutura; operação privada de escolas públicas; terceirização de serviços educacionais; terceirização de serviços de apoio não educacionais; contratos com escolas privadas para financiamento público da educação; *vouchers* (vales ou cheques-ensino); subsídios; e deduções fiscais (PATRINOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009; EDUCATION INTERNATIONAL, 2009).

Para se evitar os riscos dos desvios na prestação dos serviços educacionais nas parcerias entre os setores públicos e privados, é preciso que os governos consigam elaborar e regular esses contratos, para que o contratante se comprometa a fornecer os serviços e produtos

conforme o interesse público, impedindo a sobreposição dos interesses privados, incluindo os financeiros.

De uma forma geral, nesse cenário de parcerias público-privadas educacionais, o governo deve orientar a política educacional, estabelecer critérios e fornecer o apoio financeiro, enquanto o setor privado deve oferecer os serviços selecionados, conforme quantidade e qualidade definidas, a um preço acordado e por um período de tempo específico. No constante monitoramento dessas parcerias, deve-se prever a possibilidade de recompensas e sanções pelos resultados apresentados, uma vez que o setor privado assume responsabilidades e os riscos na prestação dos serviços educacionais, enquanto ao Estado cabe a garantia pela qualidade dos serviços prestados.

A Europa se apresenta como o continente com maior número de exemplos significativos de PPPEs. O progressivo estreitamento das relações entre o poder público e o setor privado na prestação dos serviços educacionais pode ser considerado uma realidade frequente no contexto europeu, com uma tradição história e uma considerável produção acadêmica e experiência prática, que podem ser analisados sob dois aspectos. O primeiro, vinculado à clássica luta pela liberdade de ensino e pelo direito de escolha das escolas pelos pais ou responsáveis. O segundo, em um cenário político e econômico mais recente, tem como causa as transformações do papel do Estado e da cobrança por mais eficiência e melhores resultados educacionais, que estimulam a busca de soluções no mercado.

Diante do quadro apresentado, referente às várias possibilidades de estabelecimento de parcerias para a provisão da educação, Portugal e Brasil tem experimentado diferentes formas de atuação conjunta entre os setores públicos e privados nos serviços educacionais.

As terceirizações de serviços educacionais são comuns em ambos os sistemas educacionais. Os principais serviços contratados pelo setor público são o de consultoria para o aprimoramento da gestão educacional e o fornecimento de sistemas educacionais e tecnologia utilizados nos processos educacionais, bem como a terceirização de serviços de apoio não educacionais, como transporte, alimentação, limpeza e segurança.

Quanto à possibilidade de concessão de subsídios, a Constituição portuguesa prevê que as escolas cooperativas, que respeitem os princípios cooperativos (art. 61.º, n.º 2) e não sejam sociedades comerciais, podem ser favorecidas com benefícios fiscais e financeiros, além de condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico. (art. 85.º, n.º 2). Também as instituições de ensino religiosas e instituições particulares de solidariedade social (IPSS) podem receber incentivos fiscais. Nessa mesma linha, a Constituição brasileira concede imunidade tributária às instituições de educação sem fins lucrativos (art. 150, inc. IV, al. “c”,

e § 4º). Essas instituições podem ainda obter isenção do pagamento das contribuições sociais incidentes sobre a remuneração de seus empregados, bem como receber transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais, desde que obtenham o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) e atendam a certos critérios, como o dever de oferta de bolsas de estudo, integrais ou parciais, a alunos carentes.

Já quanto às deduções fiscais, em Portugal a Lei n.º 82-E/2014 prevê a dedução de despesas de formação e educação à coleta do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), dentre um montante correspondente a 30 % do valor suportado a título de despesas de formação e educação por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de 800 euros. No Brasil, para a declaração do Imposto de Renda (IR) 2019, ano-base de 2018, o valor limite estabelecido para a dedução com despesas em educação foi de 3.561,50 reais, que em uma conversão simples, representa um valor um pouco menor do que o admitido em Portugal. Ambos os países apresentam limites de dedução bem restritos, se comparados a outros países da OCDE.

Em relação à atuação conjunta entre o Estado e o terceiro setor, em Portugal cabe mencionar o trabalho desenvolvido pela associação “Empresários pela Inclusão Social” (EPIS) (EMPRESÁRIOS PELA INCLUSÃO SOCIAL, 2018), criada em 2006, que possui nos seus órgãos sociais representantes de algumas das maiores empresas portuguesas, fundações, bancos e consultorias. Também no mesmo ano foi criado no Brasil uma iniciativa semelhante, o movimento “Todos pela Educação” (TPE), agregando as principais organizações sociais que atuam para o desenvolvimento da educação básica no Brasil, com objetivo focado na contribuição para o avanço das políticas públicas educacionais, construção de propostas técnicas e engajamento do poder público, de especialistas e demais atores do campo educacional para sua efetivação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

Em Portugal, é no âmbito dos instrumentos previstos pelo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior (EEPC), disposto no Decreto-Lei n.º 152/2013, que são possíveis estabelecer parcerias mais intensas entre os setores público e privado, com previsão para que escolas privadas possam se integrar à provisão e oferta pública da educação obrigatória por meio da celebração de contratos com o Estado. O EEPC estabelece os seguintes tipos de contratos, no seu artigo 9º, nº 1: contratos simples de apoio à família; contratos de desenvolvimento de apoio à família; contratos de associação; contrato de patrocínio; e contratos de cooperação.

Os contratos de associação têm por fim “possibilitar a frequência das escolas do ensino particular e cooperativo em condições idênticas às do ensino ministrado nas escolas públicas”

(art. 16º, nº 1); “são celebrados com escolas particulares ou cooperativas, com vista à criação de oferta pública de ensino, ficando estes estabelecimentos de ensino obrigados a aceitar a matrícula de todos os alunos até ao limite da sua lotação, seguindo as prioridades idênticas às estabelecidas para as escolas públicas” (art. 16º, nº 2), mediante um apoio financeiro concedido pelo Estado, conforme critérios estabelecidos em Portaria (art. 17º, nº 1). Esses são os principais e mais usuais contratos que podem ser considerados, no sentido amplo, como uma forma de parceria público-privada na educação.

O novo EEPCC veio fortalecer a estratégia de integração das instituições públicas e privadas em uma rede de oferta pública de educação e alterou os critérios para a assinatura de contratos de associação com escolas privadas, uma vez que já não há mais a ideia da supletividade da oferta pública de ensino em escolas privadas, como no Estatuto anterior, e sim uma convergência da rede de oferta pública de educação, seja em escolas públicas ou em escolas privadas que possuem contratos com o Estado.

No início do ano 2016, o XXI Governo Constitucional deu novo sentido à interpretação e aplicação dos contratos de associação, de forma que entendeu estar obrigado apenas a manter as turmas inicialmente contratadas para assegurar a conclusão do ciclo de ensino dos alunos abrangidos, sem a obrigação de abrir novas turmas para o início de cada ciclo, decidindo pela definição de novos critérios para contratação de novas turmas nos anos seguintes, o que acarretou a diminuição progressiva de contratação de turmas pelos contratos de associação.

As manifestações jurídicas expostas (ANDRADE, 2016; LOUREIRO, 2016; GOLÇALVES 2016) deixaram claro que os contratos de associação celebrados em 2015 garantiam às escolas contratadas o direito de abrirem novas turmas de início de ciclo em cada ano letivo de vigência do contrato e que não havia fundamentos jurídicos para que o Governo deixasse de aplicar o EEPC e, ao mesmo tempo, de honrar o cumprimento dos contratos de associação celebrados. Contudo, a decisão política já havia sido tomada e continuou a ser implementada nos anos seguintes, acarretando uma drástica diminuição do quantitativo de turmas cobertas por contrato de associação. De 1680 turmas em 2015, foram reduzidas para 650 em 2018, e do montante de 139,5 milhões de euros reduziu-se o financiamento público dos contratos de associação para 52 milhões de euros no mesmo período.

Essa nova orientação política, com a diminuição das turmas e despesa pública direcionada aos contratos de associação no ensino particular e cooperativo, restringe as possibilidades de famílias frequentarem escolas privadas com o financiamento público, o que contraria a legislação educacional, bem como os direitos e interesses das famílias, e faz aumentar a elitização do ensino particular, que passa a ser frequentado apenas pelas famílias

que possuem os recursos financeiros para arcar com seus custos, prejudicando a mobilidade socioeconômica.

O debate público a respeito da correta utilização dos contratos de associação veio, mais uma vez, demonstrar que os rumos do sistema de ensino em Portugal estão condicionados às opções políticas prevalentes, que dificultam a concretização da integração e da pluralidade de ofertas no âmbito da educação obrigatória e gratuita, mesmo que prevista legalmente.

Já o Brasil, considerando a sua tradicional cultura estatista, somada às resistências ideológicas e aos interesses corporativos, não apresenta um ambiente propício para o florescimento das parcerias educacionais, sobretudo através da iniciativa privada com fins lucrativos, com pequenas possibilidades e experiências nas entidades do terceiro setor.

Uma das experiências recentes, implementada a partir de 2012 pelo município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, consubstancia-se na aplicação da Lei n.º 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas), no regime de concessão administrativa, que envolve a remuneração do poder público para os serviços de construção das unidades, sua mobília, além dos serviços de manutenção e apoio para o seu funcionamento. Com os aditivos, o projeto passou a ter como escopo uma concessão administrativa pelo período de 20 anos, com o objetivo de financiar, construir, equipar e operar serviços não pedagógicos em 51 unidades de ensino, visando atender a 25 mil alunos, mantendo-se a gestão e execução pedagógica com o Município de Belo Horizonte.

Pelos resultados positivos apresentados, esse modelo tem servido de inspiração para outros Municípios e Estados brasileiros que, contudo, têm tido maiores dificuldades em desenvolver tal modalidade de parceria. A experiência exitosa de Belo Horizonte pode ser justificada por ter incorporado a maioria dos fatores que a literatura considera necessários para o sucesso de uma PPP, como planejamento detalhado, compromisso, discussão com as partes interessadas e consultoria especializada (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

Como a legislação brasileira admite a implementação de parcerias sociais com entidades do terceiro setor, surgiram modelos de escolas geridas a partir de contratos de gestão com Organizações Sociais, o que se assemelha ao conceito de escolas *charters*, uma vez que as escolas permanecem públicas e gratuitas, recebem o financiamento público, mas possuem um gerenciamento distinto da esfera estatal. Esse modelo teve como experiência pioneira o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (PROCENTRO) realizado no Estado de Pernambuco, executado entre os anos de 2004 e 2007, que consistiu em uma parceria entre a Secretaria de Educação desse Estado e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) para implantação do modelo *charter* em uma rede de escolas com gestão

compartilhada público-privada, chegando a contar, em 2007, com 20 Centros de Ensino em Tempo Integral e 10 mil alunos no ensino médio (DIAS; GUEDES, 2010). O projeto obteve excelentes resultados comprovados, contudo foi descontinuado pelos governos seguintes.

Entre os anos de 2015 e 2018, o Governo do Estado de Goiás tentou implementar um amplo e inovador projeto de gestão compartilhada em sua rede estadual de ensino básico, por meio de parcerias firmadas entre Organizações Sociais (OS) e a sua Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (SEDUCE/GO); contudo, a iniciativa esbarrou em questionamentos jurídicos e não chegou a ser implementada. Os principais argumentos apresentados nas ações judiciais que visaram suspender a realização dos processos de chamamento de OS para a gestão compartilhada de unidades escolares da rede pública do Estado de Goiás consistiram no seguinte: desobediência ao princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, inc. VI, da CRFB/88), na medida que transfere ao parceiro privado a centralização da gestão e as funções de planejamento e execução do projeto pedagógico das unidades curriculares; a previsibilidade das OS poderem contratar professores e profissionais de apoio administrativo pelo regime privado, que não integram o quadro efetivo de servidores que ingressaram por concurso público na carreira, o que poderia representar uma ameaça ao princípio de valorização dos profissionais da educação (art. 206, inc. V, da CRFB/88); o repasse e a utilização indevidos dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para as OS, uma vez que a Lei nº 11.494/06 determina que esses recursos só podem ser utilizados para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública; a não comprovação da economicidade do projeto e falta de transparência nos critérios utilizados para o estabelecimento dos parâmetros de valores por aluno a serem utilizados como referência nas propostas financeiras apresentadas pelas OS; e a ausência de comprovação da capacidade e idoneidade das OS, que deve ser rigorosa, a fim de comprovar a qualificação da entidade para assumir as funções designadas.

Percebe-se, assim, que o ousado projeto do governo do Estado de Goiás em implantar um modelo amplo de gestão compartilhada com Organizações Sociais de unidades escolares da rede pública de ensino, por seu caráter inovador, esbarrou em incertezas jurídicas, devido às contradições existentes na legislação. Contudo, apesar de não ter logrado êxito, contribuiu para iniciar o debate sobre a possibilidade da instituição de parcerias público-sociais na educação, que precisam ser aperfeiçoadas e intentadas, para que se consiga instituir um novo paradigma de compartilhamento público-privado de responsabilidades na oferta da educação pública, que

sirva de referência para novos caminhos com vistas a uma educação pública de maior eficiência e qualidade.

Com o propósito de apresentar caminhos para a implementação do modelo de gestão compartilhada de administração entre os parceiros públicos e as OS, o trabalho apresentou a proposta das “Escolas Parceiras”, com considerações que visam esclarecer os questionamentos jurídicos que são mais direcionados a este modelo. A proposta das Escolas Parceiras traz desafios para a governança educacional, na medida em que o poder de decisão também deve ser compartilhado, o que precisa ser bastante ajustado para não comprometer o alcance das metas estabelecidas no Contrato de Gestão firmado entre as partes, que deve prever metas e prazos de execução, bem como indicadores de qualidade e produtividade. Para a análise desses resultados, poderá ser considerada a evolução de desempenho alcançada no decorrer do contrato referente aos seguintes índices: IDEB; taxas de reprovação e abandono; taxa de distorção idade/série; taxa de transferência; frequência mensal dos estudantes às aulas; taxa de absenteísmo dos professores; além de pesquisas de satisfação interna com toda a comunidade educacional e famílias. Deve-se instituir um sistema de bonificação por resultados para os profissionais da Escola Parceira e benefícios para utilização de alunos e comunidade, com o objetivo de estimular o compromisso de todos os envolvidos no processo educacional: profissionais vinculados à escola, alunos e famílias. Na formação da equipe de profissionais que devem integrar o projeto, o ideal é mesclar a composição, com profissionais integrantes da rede pública e pessoal selecionado e contratado diretamente pela entidade parceira. Para que essa nova forma de governança integrada nas Escolas Parceiras alcance o sucesso almejado, são necessários os seguintes requisitos: que os gestores selecionados tenham um espírito de liderança e colaboração; que seja criado um plano de ações estratégico transparente; que seja estabelecida uma comunicação intensiva com toda a comunidade escolar; que todos os profissionais envolvidos recebam treinamentos permanentes de capacitação, bem como seja criado um ambiente de segurança jurídica e confiabilidade das relações entre os parceiros

A tese apresenta, ainda, uma alternativa jurídica para a concessão de bolsas de estudos face ao atual quadro educacional, em conformidade com os limites estabelecidos pela Constituição brasileira, que determina expressamente que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que cumpram determinadas condições (art. 213). Contudo, considerando que o grande problema da educação pública brasileira é sua péssima qualidade, comprovada tanto pelos indicadores de avaliação internacional (PISA) quanto nacional (IDEB), e que, na inexistência de uma lei específica que defina o padrão mínimo de qualidade, os índices

alcançados pelas escolas no IDEB podem ser utilizados para aferir a qualidade, há de se propor a criação no Brasil de uma modalidade de *voucher*, ou bolsa de estudo, a partir de uma nova forma de interpretar e aplicar o art. 213, § 1º, da Constituição, que dispõe expressamente o seguinte: “os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade”. Nesse sentido, ao julgar que uma escola, pública ou privada, que não tenha conseguido atingir as metas estabelecidas pelo IDEB seja considerada irregular, pois, comprovadamente, não atende aos padrões mínimos de qualidade exigidos constitucionalmente, deve-se conceder a bolsa de estudos ao aluno dessa escola “irregular” para utilizá-la em uma escola privada, com ou sem fins lucrativos, que atenda aos padrões mínimos de qualidade, desde que o beneficiário demonstre insuficiência de recursos.

Na realidade brasileira, marcada por uma forte desigualdade e discriminação, o grande desafio para a educação é procurar diminuir o hiato existente entre o topo (a pequena elite educacional), e a base (a grande maioria desfavorecida de uma educação de qualidade), estabelecendo uma maior equidade social, com uma sociedade mais inclusiva e que possa ofertar maiores condições de igualdade de oportunidades.

O que se deve entender é que a ideia de oportunizar vagas de ensino público no setor privado não tem como objetivo ou causa criar vantagens financeiras às escolas privadas, mas sim satisfazer a necessidade do Estado em se socorrer dessas escolas para realizar a sua incumbência constitucional de garantir a oferta de um ensino de qualidade para todos os cidadãos, sobretudo os que estão em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, fazendo-se, assim, cumprir o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III da CRFB; e art. 1º da CRP).

Ademais, deve-se entender que o financiamento precisa estar orientado para o “sujeito”, o aluno, e não para o “objeto”, a escola. Ou seja, o recurso será atribuído ao aluno, que poderá levar para outra escola de melhor qualidade. Nas propostas de PPPEs, não deve prevalecer a ideia de favorecimento de recursos públicos para escolas privadas, mas sim a possibilidade de migração de alunos e seus respectivos custos de escolas de baixa qualidade para escolas com melhor qualidade. O lucro maior não é da escola que irá receber a bolsa do aluno, mas sim do aluno, que terá melhores condições de aprendizagem. O que se deve buscar não é simplesmente a formas mais atraente de financiamento público de escolas privadas, mas

sim a forma mais justa de apoio aos alunos e famílias, a qual deve ser diferenciada de acordo com as suas necessidades.

Todas as formas de parceria intersetoriais na educação devem ser estimuladas, pois as escolas privadas são atores aptos a colaborar com o aperfeiçoamento dos sistemas educacionais, uma vez que possuem *expertise* e, como já atuam de forma competitiva no mercado, são obrigadas a aperfeiçoar seus serviços, profissionalizar sua gestão, possuindo o potencial de suprir as falhas deixadas pelo “Estado educador”, que deve partir para uma nova forma de atuação, com priorização da garantia dos resultados, tornando-se mais um “Estado regulador e avaliador” da educação.

As análises e estudos apresentados nesta pesquisa demonstram que a efetivação do direito à educação não se constitui em um problema jurídico, mesmo no quadro mais restrito como o brasileiro, mas político, concernentes às decisões e estratégias de políticas educacionais adotadas pelos governos. É preciso que se devolva o protagonismo da educação à sociedade, com fortalecimento das famílias, da comunidade e do mercado na direção e provisão de uma educação básica que contemple todos os seus elementos, inclusive a liberdade, qualidade e equidade, que têm sido sacrificados no decorrer da história.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA (São Paulo). **A implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil e os desafios das metas em educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2017. 32 p. Disponível em: <http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2017/02/implementa%C3%A7%C3%A3o_ODS_Brasil.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2018.
- ACEMOGLU, Daron; ANGRIST, Joshua. How large are the social returns to education?: evidence from compulsory-schooling laws. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, v. 15, n. 1, p.9-74, dez. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.3386/w7444>>. Acesso em: 27 mar. 2017.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- ADRAGÃO, Paulo Pulido. **A liberdade de aprender e a liberdade das escolas particulares**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1995.
- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p.799-818, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302009000300009>>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p.107-116, jun. 2009. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105/294>>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- AFONSO, Almerindo Janela. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p.1137-1156, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302010000400005>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- ALÁRCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, Estado e direito público**. São Paulo: Verbatim, 2014.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Alberto de Jesus. As variações da autonomia e o moderno isolamento das escolas. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo**: balanço e prospectiva. Lisboa: CNE, 2017, pp. 954-958, vol. II.
- ALMEIDA, Cristiana Dias de; ALMEIDA, Helena Neves. Governança: virtualidades e fragilidades na implementação de políticas públicas. **European Journal of Social Sciences Studies**, Budapeste, abr. 2018. Disponível em: <<https://oapub.org/soc/index.php/EJSSS/article/view/340/919>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

ALMEIDA, Luís (Ed.). **Direito à educação, direito à esperança**: guia de conteúdos. Lisboa: Fundação Gonçalo da Silveira, 2016. 16 p. Disponível em: <<https://fgs.org.pt/wp-content/uploads/2014/05/GUIA-CONTEUDOS-PT.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-63, mar. 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340/346>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

ALVARENGA, João. **Ensino particular em cheque?** 2007. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2007/11/07/jornal/ensino-particular-em-cheque-236592>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p.49-81, 1 jul. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20336/rbs.150>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

AMADO, Casimiro Manuel Martins. **História da pedagogia e da educação**. Évora: Universidade de Évora, 2007. Disponível em: <<http://home.dpe.uevora.pt/~casimiro/HPE-%20Guiao%20-%20tudo.pdf>>. Acesso em: 28 mar 2018.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”**. 2017. 32 p. Disponível em: <<https://www.ufg.br/up/1/o/ANALISE-CRITICA-BM-2017.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

AMORIM, Letícia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy. Esboços e críticas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília v. 42, n. 165, p.123-134, mar. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p123.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2018.

AMORIM, Ricardo. **Lucro: ode ou ódio?** 2012. Disponível em: <<http://ricamconsultoria.com.br/news/artigos/ricardo-amorim-blog/>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

ANDRADE, Cássio Cavalcante. **Direito educacional**: interpretação do direito constitucional à educação. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **A interpretação, a validade e o regime dos contratos de associação celebrados em 2015**. 2016. Disponível em: <<http://cdn.imprensa.pt/fe/f/b1b/9070003/Parecer-VA-Contratos-de-Associacao.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. O papel do ensino privado na actual Constituição portuguesa. In: HOMEM, Antônio. P. B (Org.). **Temas de direito da educação**. Coimbra: Almedina, 2006.

ANTUNES, Fátima. Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: A estruturação global de uma inovação nacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 70, p.101-125, 1 dez. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4000/rccs.1051>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ANTUNES, Fátima. Políticas, processos e atores de privatização da educação em Portugal: apontamentos. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 129-143. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/40375/1/2015%20Pol%C3%ADticas%20processos%20e%20atores%20de%20privatiza%C3%A7%C3%A3o%20In%20V.%20Peroni%20Dialogos%20sobre%20as%20redefinicoes2.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

ANTUNES, Fátima; VISEU, Sofia. A cobertura mediática (midiática) do debate público Governação e privatização da educação em Portugal. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p.501-523, 20 fev. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22420/rde.v11i21.789>>. Acesso em: 25 jul. 2018

APOLINÁRIO, Marisa. **O Estado regulador: o novo papel do Estado**. Coimbra: Almedina, 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A construção do papel regulador do Estado. In: VÁRIOS AUTORES. **1988-2008: 20 anos da constituição cidadã**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2008.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Filosofia da educação**. São Paulo: Moderna, 2002.

ARAÚJO, Gilda. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, Goiânia, v. 28, n. 2, maio 2012. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419>>. Acesso em: 28 maio 2018.

ARAÚJO, J. Felipe. Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa. **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, Porto, v. 1, n. 1, p.38-47, jan. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2PMRLH6>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ARELARO, Lisete R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p.899-919, out. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300013>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ARISTIZÁBAL, Geovanny Castro; GIMÉNEZ, Gregorio; PÉREZ, Domingo. Desigualdades educativas en América Latina, PISA 2012: causas de las diferencias en desempeño escolar entre los colegios públicos y privados. **Revista de Educación**, Madrid, n. 376, p.33-59, 2017. Disponível em: <<http://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2017/376/376-2.html>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Non-state providers and public-private partnerships in education for the poor**. Mandaluyong: Unicef, 2011. 56 p. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11540/985>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

ASSOCIAÇÃO DE REPRESENTANTES DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO DE ENSINO PARTICULAR (AEEP). **Publicações**

AEEP. 2019. Disponível em: <<http://www.aEEP.pt/documentacao/publicacoes-aEEP/10>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

ÁVILA Humberto Bergmann. Repensando o Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 99-127.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Brasília, v. 1, n. 1, p.105-133, abr. 2003. Disponível em: <<http://bdjur.tjdf.tj.br/xmlui/handle/123456789/13245>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2003.

AZEVEDO, Joaquim. **A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação**. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2008.

AZEVEDO, Joaquim. Prefácio. *In*: SOUSA, Francisco Vieira (Org.). **Educação, Estado e Sociedade**: que estratégia de ensino em Portugal? Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2009.

AZEVEDO, Joaquim. **Sistema educativo mundial**: ensaio sobre a regulação transnacional da educação. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2007.

AZEVEDO, Maria Eduarda. **As parcerias público-privadas**: instrumento de uma nova governação pública. Coimbra: Almedina, 2009.

BALL, Stephen J; YOUDELL, Deborah. **Hidden privatisation in public education**: preliminar report presented in the 5th World Congress of Education International. Bruxelas: Education International, 2007. 66 p. Disponível em: <https://pages.ei-ie.org/quadrennialreport/2007/upload/content_trsl_images/630/Hidden_privatisation-EN.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Banco Mundial. 2017. p. 126. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Relatório para o desenvolvimento mundial 1997**: o Estado em um mundo em transformação. Washington: Oxford University Press, 1997. 284 p. Disponível em: <<https://bit.ly/300inJx>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. Estado e educação em Martinho Lutero: a origem do direito à educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p.866-885, dez. 2011.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742011000300012>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRERA-OSORIO, Felipe. **The impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogota's concession schools**. Washington: World Bank, 2007. 30 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/366271468018843703/pdf/wps4121.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BARRETO, António. Mudança social em Portugal: 1960-2000. **Instituto de Ciências Sociais**, Lisboa, v. 1, n. 1, p.137-162, out. 2002. Disponível em: <<http://www.fcsh.unl.pt/docentes/luisrodrigues/textos/Mudan%C3%A7%C3%A3o%20Social%20em%20Portugal%20Ant%C3%B3nio%20Barreto.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BARRETT, Pat. **International quality & productivity centre seminar: achieving better practice corporate governance in the public sector**. Sidney: Australian National Audit Office, 2002. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BARROSO, João. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Educação: Temas & Problemas**, Évora, v. 1, n. 12, p.13-25, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11/5>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BARROSO, João. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p.1075-1097, dez. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018214219>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BARROSO, João; VISEU, Sofia. A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p.897-921, set. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302003000300008>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BARROSO, João; VISEU, Sofia. A interdependência entre escolas: um espaço de regulação. In: AFONSO, Natércio; DINIS, Luís Leandro; MACEDO, Berta; MAROY, Christina; PINHAL, João; VISEU, Sofia; ZANTEN, Agnès. **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Coimbra: ED | UI&D, 2006, pp. 129-162.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, ordem econômica e agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev. 2005. Disponível em: <<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-1-fevereiro-2005-roberto-barroso.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Ética e jeitinho brasileiro**: por que a gente é assim? Palestra proferida na *Brazil Conference*. Harvard University, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas, limites e possibilidades da constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. **Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira**. 2014. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI199284,71043-Estado+e+livre+iniciativa+na+experiencia+constitucional+brasileira>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

BASTIAT, Frédéric. **A lei**. São Paulo: Instituto Mises Brasil, 2010.

BATLEY, Richard; ROSE, Pauline. Collaboration in delivering education: relations between governments and NGOs in South Asia. **Development in Practice**, Londres, v. 20, n. 4-5, p.579-585, jun. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09614521003763137>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BEGNINI, Sergio; TOSTA, Humberto Tonani. A eficiência dos gastos públicos com a educação fundamental no Brasil: uma aplicação da análise envoltória de dados (DEA). **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 17, n. 46, p.43-59, 24 jul. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5752/p.1984-6606.2017v17n46p43>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

BELFIELD, Clive R.; LEVIN, Henry M. **A privatização da educação**: causas e implicações. Porto: Asa Editores, 2004.

BELO HORIZONTE. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **PPP educação - concessão administrativa**. 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao>>. Acesso em: 26 maio 2019.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Anexo 11**: Diretrizes de Governança das Unidades de Ensino. 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/2018/documentos/PPP%20EDUCACAO/anexos/Anexo_11_-_Diretrizes_de_Governanca_das_Unidades_de_Ensino_ed.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BERNARDO, Luís Manuel A. V. Liberdade de ensinar: o que, para quem, por que?. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva. Lisboa: CNE: 2017, pp. 511-542, vol. II.

BIERSTEKER, Thomas J. Globalization and the modes of operation of major institutional actors. **Oxford Development Studies**, Londres, v. 26, n. 1, p.15-31, fev. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13600819808424143>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

BITENCOURT NETO, Eurico. A administração pública concertada. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). **A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da administração pública**. Lisboa: ICJP/CIDP, 2018. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_corrupcao_icjp_3_2018_fct.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BJARNASON, Svava; CHENG, Kai-ming; FIELDEN, John; LEMAITRE, Maria-Jose; LEVY, Daniel; VARGHES, N.V. **New dynamic**: private higher education. Paris: Unesco, 2009. 124 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183174>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BÔAS, Bruno Villas. Leão sem educação: dedução de gastos com ensino no IR é até 342% maior em outros países. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 1-1. 24 fev. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/leao-sem-educacao-dedacao-de-gastos-com-ensino-no-ir-ate-342-maior-em-outros-paises-11687963>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. **Studies in Comparative International Development**, Londres, v. 44, n. 2, p.137-161, 21 fev. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s12116-009-9040-5>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Direitos e deveres da república**: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. Sociedade Civil. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1998, pp. 1206-1211.

BOLÍVAR, António. Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação. In: MACHADO, Joaquim; MATIAS, José (Org.). **Melhorar a escola**: sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2013, pp. 107-122.

BOLÍVAR, António. **Melhorar os processos e os resultados educativos**: o que nos ensina a investigação. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2012a.

BOLÍVAR, Antonio. Nueva gobernación en educación: competición versus colaboración. In: SIMPÓSIO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR (“ESCOLAS, COMPETIÇÃO E COLABORAÇÃO: QUE PERSPETIVAS?”), 7., 2012b, Aveiro. **Simpósio**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2012. v. 1, p. 15 - 42. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/282869575_Nueva_gobernacion_en_educacion_competicion_versus_colaboracion>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**,

Londrina, v. 3, n. 1, p.253-276, jun. 2003. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/view/38719/20248>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 15, p. 1-23, mar. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2H3Izu9>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BORGES, Aline; SILVA, Patrícia da. A hegemonia do pensamento marxista da formação de professores no Brasil: um obstáculo para a liberdade de aprender e para a liberdade de ensinar. *In*: CAMARGO, Anamaria, FREITAS, Giuliano F. Miotto de (Org.). **Educar é libertar: uma nova abordagem aos desafios da educação no Brasil**. Goiânia: Instituto Liberdade e Justiça, 2017, pp. 91-102.

BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb**. 2015a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados**: Os documentos disponíveis sobre os resultados nacionais no Pisa podem ser encontrados abaixo. 2015c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/acoes-internacionais/pisa/resultados>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sobre a ANA**. 2015e. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Assessoria de Comunicação Social. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Saeb 2017 revela que apenas 1,6% dos estudantes brasileiros do Ensino Médio demonstraram níveis de aprendizagem considerados adequados em Língua Portuguesa**. 2018a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/saeb-2017-revela-que-apenas-1-6-dos-estudantes-brasileiros-do-ensino-medio-demonstraram-niveis-de-aprendizagem-considerados-adequados-em-lingua-portug/21206>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7420, de 9 de agosto de 2006. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 8 ago. 2006b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33245>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Congresso. Senado. Projeto de Lei nº 739, de 2015. Altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para possibilitar a distribuição de recursos a organizações sociais e a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atuem em qualquer das etapas e modalidades da educação básica. **Senado federal**. Brasília, 2015f. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg->

getter/documento?dm=4094961&ts=1553248011769&disposition=inline>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1992). Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Planalto**. Brasília, DF, 6 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1996). Lei nº 96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Planalto**. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3321, de 30 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. **Planalto**. Brasília, DF, 30 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.. **Planalto**. Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 07, de 28.12.2018**. 2018b. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2015b. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Indicadores Educacionais**. Brasília: Inep, 2018c. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **IDEB - Resultados e Metas**. 2018d. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Planalto**. Brasília, DF, 16 maio 2005a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Planalto**. Brasília, DF, 6 fev. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Planalto**. Brasília, DF, 4 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Educação. **O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2017. 43 p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Aspectos fiscais da educação no Brasil**. Brasília: Ascom/Tesouro Nacional, 2018e. 13 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/EducacaoCesef2/eb3e416c-be6c-4325-af75-53982b85dbb4>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1266. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino CONFENEN. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 06 de abril de 2005. **Diário de Justiça**. Brasília, 23 set. 2005b. p. 95-110. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385464>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 10077. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino CONFENEN. Governador do Estado de Pernambuco/Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 31 de agosto de 2005c. **Diário de Justiça**. Brasília, 24 fev. 2006. p. 7-62. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266615>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923. Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista - PDT. Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 16 de abril de 2015. **Diário de Justiça**. Brasília, 16 abr. 2015d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, São Paulo, v. 21, n. 1 p.3-23, abr. 1991. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998a. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451998000300004>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento industrializado**: esboço de uma economia política periférica. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 1, p. 11, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Populismo econômico**. São Paulo: Nobel, 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A nova esquerda social-liberal em Berlim**. 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2000/684.Nova_Esquerda_Social_Liberal_em_Berlin.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998b.

BURNS, Tracey. Enhancing effective education governance. *In*: BURNS, Tracey; KÖSTER, Florian (Eds.). **Governing education in a complex world**: educational research and innovation. Paris: OECD, 2016, pp. 221-234.

BURNS, Tracey; KÖSTER, Florian. Modern governance challenges in education. *In*: BURNS, Tracey; KÖSTER, Florian (Eds.). **Governing education in a complex world**: educational research and innovation. Paris: OECD, 2016, pp. 17-40.

BUSINESS WIRE. **Financial Times e Citi indicam finalistas para 2013 FT/Citi Ingenuity Awards**. 2013. Disponível em: <<https://www.businesswire.com/news/home/20131002006555/pt/>>. Acesso em: 3 nov. 2013.

BUSINESS, Subnacionais Doing. **Doing Business na União Europeia 2018**: Croácia, República Checa, Portugal e Eslováquia. Lisboa: World Bank, 2018. 24 p. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB18-EU2-Report-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BUSTAMANTE, Sandra; VARGA, Octavi de la. La articulación público-privada y la cooperación descentralizada: puntos de partida para el fortalecimiento de las políticas públicas locales. **Equitá Urbe Consultora**. 2014. Disponível em: <http://www.academia.edu/7752132/La_articulacion_publico_privada_y_la_cooperacion_de_scentralizada>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CALDEIRA, Cristina Maria de Gouveia. **Liberdade de educação e direito à educação**: perspectivas constitucionais e políticas. 2013. 426 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Departamento de Direito, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11144/263>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CAMPOS, João Pedroso de. Vélez Rodríguez: indicado por guru dos Bolsonaro e pró-Escola sem Partido. **Veja**. São Paulo, p. 1-1. 23 nov. 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/velez-rodriguez-indicado-por-guru-dos-bolsonaro-e-pro-escola-sem-partido/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, v. 23, n. 1, p.233-260, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77/88>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4. ed. Coimbra editora, 2007, vol. I.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **"Brancos" e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, São Paulo, v. 20, n. 1, p.61-78, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5700/rege487>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CARDOSO, Clementina Marques. Governar o estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos sistemas educativos na União Europeia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p.819-843, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302009000300010>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (Org.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2011, vol. 1.

CARRIÇO, Marlene. **Contratos de associação**: o que são, o que pedem e o que vai mudar. 2016. Disponível em: <<https://observador.pt/explicadores/contratos-associacao-sao-pedem-vai-mudar/10-o-que-reclamam-os-colegios-privados-e-o-que-responde-o-ministerio-da-educacao/>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

CARTA EDUCAÇÃO. Revista Carta Capital. Charter school: uma escola pública que caminha e fala como escola privada. **Carta Capital**. São Paulo, 31 maio 2016. p. 1-1. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/educacaoentrevistas/charter-school-uma-escola-publica-que-caminha-e-fala-como-escola-privada/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

CARVALHAL, J. Jorge. Ensino público, ensino privado: visão dicotômica ou visão integradora. **Público**. Lisboa, p. 1-1. 26 maio 2001. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2001/05/26/jornal/ensino-publico-ensino-privado--visao-dicotomica-ou-visao-integradora-158113>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CARVALHO, Carlos José Afonso de. **Reestruturação do atendimento ao cidadão na administração pública**: o caso da implementação de uma ferramenta de *service desk* no

Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10071/9083>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CARVALHO, Elisabete. **Reforma administrativa sob o mote do New Public Management: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p.1009-1036, dez. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302009000400005>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CARVALHO, Raphael Gonçalves de. **Compras públicas X compras privadas: o que os dados da aquisição de medicamentos nos dizem?**. 2012. 68 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mestrado em Finanças e Economia Empresarial, Escola de Pós-graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/10921>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim de milênio**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, Manuel. The education of city planners in the information age. **Berkeley Planning Journal**, Berkeley, v. 12, n. 1, p.25-31, 24 jul. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5070/bp312113041>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CASTRO, Aline Contti. O processo de implementação da política de coesão europeia em Portugal: o avanço do diálogo político-democrático e as nuances da governação multinível assimétrica. **Debater a Europa**, Coimbra, n. 12, p.45-73, 2015. Disponível em: <<https://impactum-journals.uc.pt/debaterueuropa/article/view/3720/2927>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

CASTRO, Paulo Rabello de. A reengenharia do Estado brasileiro: rumo ao sociocapitalismo. In: SOUZA, Hamilton Dias de; CASTRO, Paulo Rabello de. **A reengenharia do Estado brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CELETI, Filipe Rangel. Origem da educação obrigatória: um olhar sobre a Prússia. **Revista Saber Acadêmico**, Diadema, v. 1, n. 13, p.29-32, jun. 2012. Disponível em: <http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20180403115007.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CERNY, Philip G.. The competition state today: from raison d'État to raison du monde. **Policy Studies**, Londres, v. 31, n. 1, p.5-21, jan. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01442870903052801>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHHIBBER, Ajay. O Estado num mundo em transformação. **Finanças & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 17-20, set. 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/view/62992>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

CHIRINÉA, Andréia Melanda. Mecanismos de regulação para a educação no Brasil: contribuições para o debate. **Revista Ibero-americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 1, p.168-189, 1 mar. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21723/riace.v12.n1.9102>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

COELHO NETO, Júlio Rodrigues. **Dignidade social: direitos fundamentais e as fronteiras da atividade prestacional do estado**. 2016. 598 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Jurídico-políticas, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/25140>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

COMISSÃO CONSTITUCIONAL, Parecer nº 4/79, de 13 de fevereiro. Pareceres, Vol. VII, 1979. p. 250.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro verde: sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2004. 23 p. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da comissão ao conselho, ao parlamento europeu e ao comité económico e social europeu: governança e desenvolvimento**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2003, p.37. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-615-PT-F1-1.Pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Governança europeia: um livro branco**. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=PT>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Guidelines for successful public: private partnerships**. Bruxelas: CEE, 2003. 100 p. Disponível em: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Educação e formação: Cooperação europeia (EF 2020)**. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_pt>. Acesso em: 1 mar. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia Europa 2020**. 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pt>. Acesso em: 22 jul. 2018.

CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer n.º 11/2016**, publicado em *Diário da República*, 2.ª série, n.º 105, de 1 de junho, 17292(2)-17292(14),

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Projecto de relatório conjunto de 2008 do Conselho e de Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho “Educação e formação para 2010: aprendizagem ao longo da vida ao serviço do conhecimento, da criatividade e da inovação”.** Bruxelas, 2008. Disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AF1FD821-0DF0-4AE8-8F60-FA77A05BB726/2113/council_pt_2008.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CONSELHO NACIONAL PARA A ECONOMIA SOCIAL (Portugal). **Carta de Cascais para a Economia Social.** Cascais: CNES, 2013. 3 p. Disponível em: <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/Carta_de_Cascais_para_a_Economia_Social_pos_CNES.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos.** Coimbra: Edições Almedina, 1987.

COSSETIN, Márcia. **As políticas educacionais no Brasil e o movimento “Todos pela Educação”:** parcerias público-privadas e as intencionalidades para a Educação Infantil. 2017. 337 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017. Disponível em: <<http://www.ppe.uem.br/teses/2017/2017%20-%20Marcia%20Cossetin.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras privadas e públicas no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 4, p.119-128, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/16553/sistemas-de-compras-privadas-e-publicas-no-brasil>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

COSTA, Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da. **O Programme for International Student Assessment (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas.** 2010. 700 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Educação, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10451/3002>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2006, pp. 133-158.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede:** entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. Tese (Doutorado em Administração) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/9976>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

COSTA, Karla da Silva. **Transnacionalização da educação superior:** reflexos do Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS/GATS) na regularização normativa transnacional da educação superior brasileira. 2009. (Dissertação de Mestrado) - Curso de Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/FAEC-83ZPWM/disserta_o_karla_scosta_fae_ufmg_2009.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13

ago. 2015.

COURA, Andreia Fernandes. Ideologia como violência e seu antídoto: o direito constitucional à educação. **Revista de Direito Constitucional Internacional**. São Paulo, nº 48, 2004, p. 167-186.

CRISTO, Alexandre Homem. Mais liberdade para mais equidade. *In*: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospectiva**. Lisboa: CNE, 2017, pp. 591-601, vol. II.

CRISTO, Alexandre Homem. **A extinção dos contratos de associação**. 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/opinio/a-extincao-dos-contratos-de-associacao/>>. Acesso em: 26 jul. 2018

CRUZ, Manuel Braga. Liberdade de ensino e serviço público de educação. *In*: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospectiva**. Lisboa: CNE, 2017, pp. 497-563, vol. II.

CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini da. A subsidiariedade como vetor objetivo de restrição à intervenção regulatória do Estado na economia: definição e instrumentalização. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04092014-140205/es.php>>. Acesso em: 12 maio 2019.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p.423-460, ago. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302004000200007>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DECLARAÇÃO GRAVISSIMUM EDUCATIONIS SOBRE A EDUCAÇÃO CRISTÃ. **Documento do Concílio Vaticano II**. Disponível em: <http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_gravissimum-educationis_po.html>. Acesso em: 27 mar. 2017.

DELORS, Jacques (Coord.). **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Paris: UNESCO, 1996.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E. Sharpe, 2007.

DEVEREUX, Paul J.; HART, Robert A.. Forced to be rich?: returns to compulsory schooling in Britain. **The Economic Journal**, Oxford, v. 120, n. 549, p.1345-1364, 16 nov. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02365.x>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Maria Carolina Nogueira; GUEDES, Patrícia Mota. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010. Disponível em: <<https://web.braudel.org.br/wp-content/uploads/2019/04/escola-charter-artigo.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1, p.128-141, mar. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572012000100008>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DICKINSON, Helen. From new public management to new public governance: the implications for a ‘new public service’. In: BUTCHER, John; GILCHRIST, David. **The three sector solution: delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business**. Sidney: ANU Press: The Australian National University, 2016, pp. 41-60.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago: University of Chicago, 1991.

DOURADO, Luiz Fernandes; BUENO, Maria Sylvia Simões. O público e o privado na educação. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). **Políticas e gestão da educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP/Comped, 2001, pp. 53-62. (Série Estado do Conhecimento).

DREYS, Silvia Ramos. Educação básica e ensino médio na Noruega. In: PICCHETTI, Vanessa Catharino (Org.). **Educação Básica e Ensino Médio**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2014. p. 412-432. (Mundo Afora nº 11). Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Oslo/pt-br/file/09_Cultural/09-10-Mundo_Afora_11.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.113-118, jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392004000200012>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DUARTE, Maria Luísa. A constituição portuguesa e o princípio da subsidiariedade: da positivação à sua concreta aplicação. In: DUARTE, Maria Luísa. In: **Estudos de direito da união europeia e das comunidades europeias** Coimbra: Ed. Coimbra, 2000a, p. 107-136.

DUARTE, Maria Luísa. Aplicação jurisdicional do princípio da subsidiariedade no direito comunitário: pressupostos e limites. In: **Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao professor João Lumbrals**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2000b, p. 779-813.

DUARTE, Maria Luísa. Aplicação Jurisdicional do Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário – Pressupostos e Limites. In: **Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias – II**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2006.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p.539-555, dez. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742004000300002>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DUNLEAVY, Patrick. Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 15, n. 03, p.299-328, jul. 1985. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/s000712340000421x>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECKSTEIN, Zvi; ZILCHA, Itzhak. The effects of compulsory schooling on growth, income distribution and welfare. **Journal of Public Economics**, Londres, v. 54, n. 3, p.339-359, jul. 1994. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727\(94\)90040-x](http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727(94)90040-x)>. Acesso em: 25 jul. 2018.

EDUCATION INTERNATIONAL. **Public private partnerships in education**. Belgium: Brussels, 2009.

EDWARDS, Sebastian. **Left behind: latin america and the false promise of populism**. Chicago: University of Chicago, 2010.

ELACQUA, Gregory. The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. **International Journal of Educational Development**, Londres, v. 32, n. 3, p.444-453, maio 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.08.003>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

ELACQUA, Gregory; CHRISTOPHE, Micheline; MARTINEZ, Matias; OLIVEIRA, João Batista Araujo e. **Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação**. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015.

EMPRESÁRIOS PELA INCLUSÃO SOCIAL. **EPIS - Empresários pela inclusão social**. 2018. Disponível em: <<https://www.epis.pt/homepage>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ÉPOCA NEGÓCIOS. Quem é Abraham Weintraub, o novo ministro da Educação do governo Bolsonaro. **Época Negócios**. São Paulo, p. 1-1. 08 abr. 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/04/quem-e-abraham-weintraub-o-novo-ministro-da-educacao-do-governo-bolsonaro.html>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

ESCOLA EDUCAÇÃO. **Saiba o que foi o “Kit Gay”, material proposto para combater a homofobia**. Disponível em: <<https://escolaeducacao.com.br/o-que-e-kit-gay/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ESCOLA SEM PARTIDO. **Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar**. 2018. Disponível em: <<https://www.programaescolasempartido.org/projeto>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ESTEVÃO, Carlos. Público e Privado: reflexões em torno da justiça em educação. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva**. Lisboa: CNE, 2017, pp. 575-589, vol. II.

ESTORNINHO, Maria João e LEITÃO, Alexandra. Contratos de associação entre o Ministério da Educação e os estabelecimentos particulares e cooperativos de ensino. *In: Revista de Contratos Públicos*, n.º 5, 2012.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**: contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Lisboa: Almedina, 1996.

ESTORNINHO, Maria João. **Curso de direito dos contratos públicos**. Coimbra: Almedina, 2014.

ESTORNINHO, Maria João. Natureza jurídica da actividade desenvolvida pelos estabelecimentos particulares de ensino, à luz de uma concepção funcional de serviço público de educação. *In: Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 93-94, vol. III

ETUCE. **Statement on the european commission's amended proposal for a services directive of 4 april 2006**. Brussels: ETUCE, 2006, p. 2. Disponível em: <http://www.csee-etuce.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

ETZIONI, Amitai. A restructured social market. *The Journal Of Socio-economics*, [S.L.], v. 29, n. 3, p.215-223, maio 2000. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/s1053-5357\(00\)00066-4](http://dx.doi.org/10.1016/s1053-5357(00)00066-4)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

EUROPA PRESS. **Celaá asegura que la educación concertada no tiene "nada que temer" porque el Gobierno conoce su "valor"**. 2018. Disponível em: <<https://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-ministra-celaa-asegura-educacion-concertada-no-tiene-nada-temer-porque-gobierno-conoce-valor-20180608143729.html>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 2 de outubro de 1954. Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Strasbourg: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 1 out. 2013. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FEATHERSTONE, Kevin; RADAELLI, Claudio M. (Ed.). **The politics of europeanization**. Oxford: Oxford Scholarship, 2003.

FEINBERG, Walter; LUBIENSKI, Christopher (Ed.). **School choice policies and outcomes**: Empirical and philosophical perspectives. Albany: State University of New York, SUNY Press, 2008.

FENNELL, Shailaja. Tilting at Windmills. **Contemporary Education Dialogue**, Londres, v. 4, n. 2, p.193-216, jan. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1177/0973184913411142>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

FERLIE, Ewan et al. Public policy networks and ‘wicked problems’: a nascent solution? **Public Administration**, Londres, v. 89, n. 2, p.307-324, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. **Direito à liberdade**. Curitiba: Juruá, 2010.

FERNÁNDEZ, Alfred. La educación como derecho. Su situación dentro de los derechos económicos, sociales y culturales. **Estudios sobre Educación**, Navarra, v. 10, p. 79-96, 2006. Disponível em: <<https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/estudios-sobre-educacion/article/view/25566>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

FERNÁNDEZ, Alfred; NORDMANN, J. D. **O direito de escolher a escola**. Lisboa: AEEP, 2002.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Curso de derecho administrativo**. 9. ed. Madrid: Civitas, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. O Estado de Direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Orgs.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 442-449.

FERRAZ, David. Política, administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. In: MADUREIRA, César; ASENSIO, Mari. **Handbook de administração pública**. Lisboa: INA, 2013. pp. 173-185.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, António Gomes; VECHIA, Ariclê. Cadernos escolares: revelando a doutrinação da infância pelo regime militar - 1964-1985. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 36, n. 22, 15 dez. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/3965/3232>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

FERRERA, Maurizio. Welfare states and social safety nets in southern europe. In: FERRERA, Maurizi. **Welfare state reform in southern europe**. Routledge, 2005, pp. 14-36.

FIRMINO, Sandra Isabel. Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspetos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p.1270-1281, dez. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170228>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

FIRMINO, Sandra Isabel Rasteiro. **Parcerias público-privadas em Portugal: accountability, modelos e motivações subjacentes**. 2015. 419 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências da Administração, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/38040>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT. **Portugal: Rethinking the State** - selected expenditure reform options. Washington: International Monetary Fund, 2013. 81 p. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Portugal-Technical-Assistance-Report-Rethinking-the-State-Selected-Expenditure-Reform-Options-40225>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

FONSECA, Fernando Adão. Uma estratégia para o ensino em Portugal: o Estado Garantia e o Serviço Público de Educação. *In*: SOUSA, Francisco Vieira (Org.). **Educação, Estado e Sociedade: que estratégia de ensino em Portugal?**. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2009.

FONTANA, Eliana. **Terceiro setor e cooperação pública: proposições para um marco conceitual das organizações da sociedade civil na perspectiva comunitarista**. Tese de Doutorado em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC. Santa Cruz do Sul, 2017.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Roberto da Costa. Práticas de administração pública no ambiente cultural dos países de língua portuguesa. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Lisboa, v. 15, n. 1, p. 31-48, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpb/v15n1/v15n1a04.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2018.

FRANCISCO, Papa. **Exortação Apostólica Pós-Sinodal *Amoris Laetitia*** (sobre O Amor na Família). Roma: Vaticano, 2016. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20160319_amoris-laetitia.html>. Acesso em: 22 jul. 2017.

FRANCO, Antonio Sousa. Liberdade de educação: reflexões sobre um combate civilizacional. *In*: SOUSA, Francisco Vieira (Org.). **Educação, Estado e Sociedade: que estratégia de ensino em Portugal?**. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2009.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem política e decadência política: da Revolução Industrial à globalização da democracia**. Trad.: Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Rocco Digital, 2015.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Fundação Lemann**. 2018. Disponível em: <<https://fundacaolemann.org.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Fundação Victor Civita**. 2018. Disponível em: <<https://fvc.org.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de qualidade do ensino. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (Coord.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: EdUSP, 2009, pp. 167-182.

G1. Ministro da Educação diz que pretende revisar livros didáticos sobre o golpe de 1964 e a ditadura militar. **G1**. Rio de Janeiro, p. 1-1. 04 abr. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/04/ministro-da-educacao-diz-que-pretende->

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de acreditar no governo:** porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GAURI, Varun. **Social rights and economics:** claims to health care and education in developing countries. Washington, DC: World Bank, 2003. 28 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/122831468782161767/pdf/multi0page.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2018.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

GIOIA, Fulvia Helena de. **Tributação e custeio da educação pública**. Curitiba: Juruá, 2018.

GLENN, Charles Leslie. A liberdade de educação e os seus críticos *In*: SOUSA, Francisco Vieira (Org.). **Educação, Estado e Sociedade**: que estratégia de ensino em Portugal? Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2009.

GOLDSTEIN, Harvey. International comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA study. **Assessment in Education: Principles, Policy & Practice**, Londres, v. 11, n. 3, p.319-330, set. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/0969594042000304618>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

GOMES, Carla Amado. Direitos e deveres dos alunos nas escolas públicas de ensino não superior: Existe um direito à qualidade de ensino? *In*: BARBAS HOMEM, António Pedro (Org.). **Temas de direito da educação**. Coimbra: Almedina, 2006, pp. 45-83.

GOMES, Rosário Garcia. As parcerias público-privadas na Europa e em Portugal. **Centro de Estudos Sobre a Mudança Socioeconómica e o Território**, Lisboa, v. 1, n. 1, p.1-22, abr. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15847/dinamiacet-iul.wp.2018.04>>. Acesso em: 30 maio 2018

GONÇALVES, Pedro Costa. Direito administrativo da regulação. *In*: VÁRIOS AUTORES. **Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano**: no centenário de seu nascimento. Coimbra: Editora Coimbra, 2006.

GONÇALVES, Pedro Costa. Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da “New Public Governance”. *In*: GONÇALVES, Pedro (Coord.). **O governo da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 7-33.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Entidades privadas com poderes públicos**: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2008.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Parecer**. 2016.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013b.

GOVINT. **Fórum para a governação integrada**. 2019. Disponível em: <<http://www.forumgovernacaointegrada.pt/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. *In*: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 258-xx.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROTTI, Dinorá. **O serviço público na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUINOTE, Paulo. **Educação e liberdade de escolha**. Lisboa: FFMS, 2014.

HANUSHEK, Eric A. School Resources. *In*: HANUSHEK, Eric A.; WELCH, Finis (Ed.). **Handbook of the economics of education**. Amsterdam: Elsevier, 2006, pp. 865-908.

HAYEK, F. A. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Mises, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HODGE, Graeme; GREVE, Carsten; BOARDMAN, Anthony. Introduction: the PPP phenomenon and its Evolution. *In*: HODGE, Graeme; GREVE, Carsten; BOARDMAN, Anthony (Eds.). **International handbook on public-private partnerships**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOMEM, Antônio P. B. Fontes do direito da educação na União Europeia. *In*: HOMEM, Antônio P. B. (Org.). **Temas de Direito da Educação**. Coimbra: Almedina, 2006, pp. 27-29.

HOMEM, Antônio Pedro Barbas. Liberdade de ensinar: enquadramento jurídico. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospectiva**. Lisboa: CNE: 2017, p. 543-563, vol. II.

HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da Educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

HUESO, Lorenzo Cotino. **El derecho a la educación como derecho fundamental: especial atención a su dimensión social prestacional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Censo 2010**. 2018. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

INSTITUTE FOR GOVERNMENT. **The development of quasi-markets in secondary education**. 2012. p. 15. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20Development%20of%20Quasi-Markets%20in%20Education%20final.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

INSTITUTO ALFA E BETO. **Instituto Alfa e Beto**. Disponível em: <<https://www.alfaebeto.org.br>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Instituto Ayrton Senna**. 2018. Disponível em: <<https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br.html>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT) (Brasil). **CNPL: Brasil é o País que proporciona pior retorno em serviços públicos à sociedade**. 2017. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/noticia/2595/CNPL-Brasil-e-o-Pais-que-proporciona-pior-retorno-em-servicos-publicos-a-sociedade>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO. **Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – ICE**. 2018. Disponível em: <<http://icebrasil.org.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. Ministério da Educação. **Nota técnica: Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do IDEB no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. Brasília, 2007. 10 p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **Inaf Brasil 2018: resultados preliminares**. 2018. Disponível em: <<http://www.ipm.org.br/relatorios>>. Acesso em 23 set. 2018.

INSTITUTO UNIBANCO. **Instituto Unibanco**. 2018. Disponível em: <<https://www.institutounibanco.org.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Handbook on PPPs and education**. Washington, DC: IFC, 2001.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Gender impact of public-private partnerships**: literature review synthesis report. Washington: World Bank, 2012. 94 p. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/PIDG-IFC_Gender%20Impact%20of%20Private%20Public%20Partnerships%20in%20Infrastructure.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **IFC's Priorities in Education**. 2018. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/health+and+education/priorities+education/education_strategy>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Public-private partnership stories**: Brazil: Belo Horizonte Schools. 2012. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b81888004c410f909f12dff12db12449/PPPStories_Brazil_BeloHorizonteSchools.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATIONAL PLANNING. **Decentralized governance**. 2018. Disponível em: <<http://www.iiep.unesco.org/en/our-mission/decentralized-governance>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Poverty reduction strategy papers (PRSP)**. 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

ITAÚ SOCIAL. **Itaú Social**. 2018. Disponível em: <<https://www.itausocial.org.br>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

IX Conferência Internacional Americana. **Declaração americana dos direitos e deveres do Homem**. 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

JALALI, Carlos. Entre Portugal e a Europa: dinâmicas e tendências de europeização do governo português. In: PINTO, António Costa (Org.). **A europeização da democracia portuguesa**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2017, pp. 35-58.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Buenos Aires: Albatroz, 1954.

JOÃO PAULO II, Papa. **Exortação Apostólica Familiaris Consortio** (sobre a função da família cristã no mundo). Roma: Vaticano: 1981. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_19811122_familiaris-consortio.html>. Acesso em: 26 mar. 2017

JOÃO PAULO II, Papa. **Carta Encíclica Centesimus Annus** (no centenário da *Rerum Novarum*). Roma: Vaticano, 1991. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html>. Acesso em: 25 mar. 2017.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 137 a 156, jan. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6531>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo reescrito: problemas do passado e temas atuais. **Revista Negócios Públicos**, ano II, n. 6, p. 39-41, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN, Mônica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu**. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTINO, David. **Difícil é educá-los**. Lisboa: FFMS; Relógio d'Água, 2010.

JUSTINO, David. Escolaridade obrigatória: entre a construção retórica e a concretização política. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes (Org.). **40 anos de políticas de educação em Portugal**: a construção do sistema democrático de ensino. Lisboa: Almedina, 2014, pp.110-xx, vol. I.

KALIL, Marcus Vinicius Alcântara. **Estado subsidiário, privatizações e parcerias público privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

KALIMULLAH, Nazmul Ahsan; ALAM, Kabir M. Ashraf; NOUR, M. M. Ashaduzzaman. New public management: emergence and principles. **BUP Journal**, Zagreb, v. 1, n. 1, p.1-22, set. 2012. Disponível em: <https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/1-22.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017.

KANT, Immanuel. **Sobre a pedagogia**. Piracicaba: Unimep, 2006.

KENNETT, Patricia. Global perspectives on governance. In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010, pp. 19-35.

KICKERT, Walter J. M; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. **Managing complex networks**: strategies for the public sector. Londres: Sage, 1997.

KING, Elizabeth; RAWLINGS, Laura; GUTIERREZ, Marybell; PARDO, Carlos; TORRES, Carlos. **Colombia's targeted education voucher program**: features, coverage, and participation. The World Bank, 1997. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1135281552767/Colombia_Ed_Voucher_program.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017

KIRKBY, Mark Bobela-Mota. **Contratos sobre o exercício de poderes públicos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, Rio

de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, jun. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

KLIJN, Erik-Hans. Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon, *In*: HODGE, Graeme; GREVE, Carsten; BOARDMAN, Anthony (Eds.). **International handbook on public-private partnerships**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

KNILL, Christoph. Introduction: cross-national policy convergence. **Journal of European Public Policy**, Londres, v. 12, n. 5, p.764-774, out. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760500161332>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

KOOIMAN, Jan. Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction. *In*: PIERRE, Jon (Ed.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. New York: Oxford, 2000, pp. 138-165.

KOPPENJAN, Joop; KLIJN, Erik Hans. **Governance networks in the public sector**. New York: Routledge, 2016.

KPMG INTERNATIONAL. **Infrastructure 100**: World Cities Edition. [S. L.]: KPMG, 2012. 100 p. Disponível em: <<http://www.mundopm.com.br/noticias/Infrastructure-100-world-cities-2012.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Prestação de contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados?. *In*: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o terceiro setor**: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 385-402.

LAROCQUE, N; PATRINOS, H. **Choice and contracting mechanisms in the education sector**. Washington: World Bank, 2006.

LATHAM, Michael. **Public-private partnerships in education**. 2009. Disponível em: <<http://www.cedol.org/wp-content/uploads/2012/02/158-159-2009.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEITÃO, Alexandra. Direito fundamental à educação, mercado educacional e contratação pública. **e-Pública**, Lisboa, v. 1, n. 2, p. 115-129, jun. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2017.

LEITÃO, Alexandra. Enquadramento jurídico-constitucional da política pública de educação. *In*: RODRIGUES, Maria de Lourdes (Org.). **40 anos de políticas de educação em Portugal**: a construção do sistema democrático de ensino. Lisboa: Almedina, 2014, pp.101-xx, vol. I.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões teóricas sobre modelos de gestão pública: o paradigma weberiano, a new public management e o Estado neo-weberiano. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 1, p.80-95, 23 jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18829/rp3.v0i1.17801>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

LEMOS, Valter Victorino. **A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal**. 2014. 319 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Políticas Públicas, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10071/8434>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

LEMOS, Valter. Os desafios do alargamento da escolaridade obrigatória. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospetiva**. CNE, 2017, pp. 403-411, vol. I.

LEWIS, Maureen; PETTERSSON, Gunilla. Governance in Education: Raising Performance. **SSRN Electronic Journal**, Washington, v. 1, n. 1, p.1-6, 22 dez. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1992404>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

LIEBOWITZ, David; GONZÁLEZ, Pablo; HOOGE, Edith; LIMA, Gonçalo. **OECD reviews of school resources: Portugal 2018**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264308411-en>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

LOCATELLI, Rita. **Education as a public and common good: reframing the governance of education in a changing context**. Paris: Unesco, 2018. 17 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261614>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

LOMBARDINI, Siro. Política Econômica. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1998, pp. 968-976.

LOUREIRO, João Carlos. Geografia(s), Escolas e Alunos. **Nótula em torno dos Contratos de Associação no Despacho Normativo n.º 1-H/2016**. Coimbra, 20 de maio de 2016. Disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/faculty/fd_loureiro/pt/escritos>. Acesso em: 31 mar. 2017.

LOUREIRO, João Carlos. Contratos de associação: algumas perplexidades de um jurista sobre a abertura de um procedimento concursal a “título excecional”. Nótula sobre o Aviso de abertura do procedimento para celebração de contratos de extensão de contratos de associação, de 20 de maio de 2016. **Boletim da Faculdade de Direito**. Vol. XCII, Tomo I. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

MADUREIRA, César. A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p.547-562, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612129503>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MADUREIRA, César; FERRAZ, David. The need of a XXI century governance paradigm for public administration: the specific case of Portugal. **Public Policy and Administration: Research Journal**, [S. L.], v. 1, n. 31, p.34-48, jul. 2010. Disponível em: <<https://www3.mrni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1161/1113>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MAGONE, José M.. The difficult transformation of state and public administration in Portugal: europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. **Public Administration**, Londres, v. 89, n. 3, p.756-782, set. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01913.x>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MAGONE, José. A governança dos fundos de coesão em Portugal: um caso de europeização superficial. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 1, n. 53, p.55-69, mar. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.23906/ri2017.53a05>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado Regulador. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 262, n. 1, p.11-43, 28 maio 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v262.2013.8898>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a constituição**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2001.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva 2016.

MÂNICA, Fernando B. **Serviços públicos e desenvolvimento**: uma crítica ao modelo de parcerias público-privadas no setor social. 2014. 20 p. <http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/servicos_publicos_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2018.

MANSUR, Alexandre; VICÁRIA, Luciana; LEAL, Renata. O que estão ensinando às nossas crianças? Boa parte dos livros didáticos apresenta distorções ideológicas. Por que elas existem e como comprometem a educação. **Época**. São Paulo, p. 1-1. 22 out. 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR79659-6009,00.html>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 1997.

MARINI, Caio; FERNANDES, Ciro Campos Christo; HECKERT, Cristiano Rocha; OLIVEIRA, Eloy; LEVY, Evelyn; COELHO, Fernando de Souza; ALCOFORADO, Flávio; VICTER, Giovanna; MARTINS, Humberto Falcão; CASTRO, Joaquim; TOYOTA, Joice; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; MEDEIROS, Paulo César; VILHENA, Renata; GOMES, Ricardo Corrêa; OLIVEIRA, Ricardo de; FERREIRA, Sinésio Pires. **Um novo patamar para a gestão pública brasileira**: material de referência para o encontro sobre Gestão Pública do Ciclo Eleições 2018. Estudo, 2018. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/eventos/documentos/um-novo-patamar-para-a-gestao-publica-brasileira/at_download/file>. Acesso em: 26 nov. 2018.

MARIOSI. Leandro Antunes. A educação básica neerlandesa entre igualdade e liberdade: evolução e horizontes das tensões constitutivas de um sistema pós-pilarizado e multicultural. In: PICCHETTI, Vanessa Catharino (Org.). **Educação básica e ensino médio**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2014. p. 322-333. (Mundo Afora nº 11). Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Oslo/pt-br/file/09_Cultural/09-10-Mundo_Afora_11.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MARITAIN, Jacques. **O Homem e o Estado**. Rio de Janeiro: Agir, 1959.

MARIZ, Renata. Futuro ministro da Educação anuncia gestão para preservar 'valores conservadores'. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 1-1. 23 nov. 2018. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/futuro-ministro-da-educacao-anuncia-gestao-para-preservar-valores-conservadores-23255041>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

MARIZ, Renata. Ministro da Educação pede que diretores de escolas toquem hino para alunos e gravem. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 1-1. 25 fev. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-da-educacao-pede-que-diretores-de-escolas-toquem-hino-para-alunos-gravem-23480505>>. Acesso em: 24 maio 2019.

MARÔCO, João. **PISA 2015 - Portugal: literacia científica, literacia de leitura & literacia matemática**. Lisboa: IAVE, 2016, vol. I. Disponível em: <http://iave.pt/images/FicheirosPDF/Estudos_Internacionais/Relatorio_PISA2015.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MAROY, Christian. Convergences and hybridization of educational policies around ‘post-bureaucratic’ models of regulation. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, Londres, v. 39, n. 1, p.71-84, jan. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03057920801903472>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p.881-901, set. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302013000300012>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico**. Salvador, n. 1, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan. 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29074>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, jan. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36815>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

MARQUES, Maria João. **E tirar a ideologia dos rankings?** 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/opiniaio/e-tirar-a-ideologia-dos-rankings/>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

MARQUES, Pedro Vilela. Já fecharam mais de dez colégios que tiveram cortes do Estado. **Diário de Notícias**. Lisboa, p. 1-1. 2 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.dn.pt/edicao-do-dia/02-fev-2019/interior/ja-fecharam-mais-de-dez-colegios-que-tiveram-cortes-do-estado-10522669.html>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

MARQUES, Rui Manuel Pereira. **Problemas sociais complexos e governação integrada: contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Crianças e Jovens da Amadora**. 2017. 699 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/14120>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

MARTELLO, Alexandre. **Carga tributária sobe para 32,4% do PIB em 2017 e atinge maior índice em 4 anos, informa Receita**. Portal G1, 3/12/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/03/carga-tributaria-sobe-para-324-do-pib-em-2017-a-maior-em-4-anos.ghtml>>. Acesso em: 12 mar. 2019

MARTINS, Guilherme d'Oliveira (Coord.). Ministério da Educação e Ciência. **Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória**. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2017. 30 p. Disponível em: <https://dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/perfil_dos_alunos.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

MARTINS, José de Souza. **Do PT das lutas sociais ao PT do poder**. São Paulo: Contexto, 2016.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MARTINS, W. V. **Liberdade de ensino**: reflexões a partir de uma situação no Brasil. São Paulo: Loyola, 1976.

MASON, Mark. Complexity theory and systemic change in education governance. In: BURNS, Tracey; KÖSTER, Florian (Ed.). **Governing education in a complex world**: educational research and innovation. Paris: OECD, 2016, pp. 41-53.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp.110-135, mar. 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O novo Estado regulador no Brasil**: eficiência e legitimidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MEAD, Sara; MITCHEL, Ashley Libetti; ROTHERHAM, Andrew J.. **The state of the charter school movement**. Washington: Bellwether Education, 2015. 92 p. Disponível em: <<https://bellwethereducation.org/sites/default/files/Charter%20Research%200908%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: RT, 2015.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEL - ASSOCIAÇÃO MOVIMENTO EDUCAÇÃO LIVRE. **Movimento Educação Livre**. 2018. Disponível em: <<https://www.educacaolivres.pt/mel/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

MELLO, Celso Antônio B. de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELO, Rodrigo Queiroz e. Liberdade de opção educativa em Portugal. *In*: SOUSA, Francisco Vieira (Org.). **Educação, Estado e Sociedade: que estratégia de ensino em Portugal?**. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2009, pp. 181-183.

MELO, Rodrigo Queiroz e. O novo estatuto do ensino particular e cooperativo: um novo paradigma de autonomia e regulação. **e-Pública**, Lisboa, v. 1, n. 2, p.60-97, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.e-publica.pt/volumes/v1n2/pdf/Vol.1-N%C2%BA2-Art.03.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MELO, Rodrigo Queiroz e. **Apresentação das conclusões da sessão sobre liberdade de escolha da escola no parlamento europeu**. Bruxelas: CNEF, 2015. 3 p. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/iniciativas/conferencias/6._Apresenta%C3%A7%C3%A3o_das_Conclus%C3%B5es_sobre_LEE_no_Parlamento_Europeu.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

MELO, Rodrigo Queiroz e. **Vamos a tempo de travar o PREC (Processo de Elitização em Curso)?** 2019. Disponível em: <<https://observador.pt/opiniao/vamos-a-tempo-de-travar-o-prec-processo-de-elitizacao-em-curso/#>>. Acesso em: 29 maio 2019.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MENDONÇA, José Vicente Santos; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. *In*: SOUZA PEREIRA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MENDONZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. *In*: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Ed.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MENEZES, Anderson de. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1965.

MERRIFIELD, John. **A guerra da escolha da escola**. Lisboa: AEEP, 2016.

MEYER, John W.; RAMIREZ, Francisco O.; SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. World Expansion of Mass Education, 1870-1980. **Sociology of Education**, Washington, v. 65, n. 2, p.128-149, abr. 1992. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2307/2112679>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MICKLETHWAIT, John e WOOLDRIDGE, Adrian. **A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Martin Claret: 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Ação civil público com pedido de liminar**. 2016. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/03/01/16_48_34_847_acao_os_educacao.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

MIRANDA, Jorge. As relações entre ordem internacional e ordem interna na actual Constituição portuguesa. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Lisboa, ano 49, n. 188, jul.-dez. 1996, pp.131-155.

MIRANDA, Jorge. Introdução ao direito da educação: direito português e direito brasileiro. **e-Pública**, Lisboa, v. 1, n. 2, p. 01-29, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 jun. 2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, Vol. II, Tomo IV, Coimbra Editora, 2014.

MIRANDA, Jorge. **O constitucionalismo liberal luso-brasileiro**. Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **A constituição portuguesa anotada**. Coimbra: Coimbra editora, 2010.

MISCHRA, R. **The welfare state in crisis**. Brighton: Wheatsheaf, 1984.

MODESTO, Paulo. Parcerias público-sociais em transformação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o terceiro setor e as inovações da lei n.º 13.019/14**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. xx-xx.

MODESTO, Paulo. Parcerias público-sociais em transformação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o terceiro setor**: as inovações da Lei nº 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Carlos Blanco de. A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português. **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, v. 58, n. 2, p. 779-821, jul. 1998. Disponível em: <<https://portal.oa.pt/upl/%7Bf126882e-46db-4b97-ba17-fa14a2623d78%7D.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, out. 2003a. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31162>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45823>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O novo papel do Estado na economia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 1-20, jul. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v241.2005.43325>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ordem econômica e desenvolvimento na constituição de 1988**. Rio de Janeiro: APEC, 1989.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo: novas considerações (avaliação e controle das transformações). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 2, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

MOREIRA, Vital. **A singularidade da escola pública**. 2005a. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2005/07/12/jornal/a-singularidade-da-escola-publica-29858>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

MOREIRA, Vital. **Administração autônoma e associações públicas**. Coimbra: Coimbra, 1997a.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almedina, 1997b.

MOREIRA, Vital. Os serviços públicos tradicionais sob o impacto da União Europeia. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 19, ago., set., out., 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-2009-VITAL-MOREIRA.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MOREIRA, Vital. **Público e privado**. 2001. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2001/05/22/jornal/publico-e-privado-157997>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

MOREIRA, Vital. **Resposta a Mário Pinto**. 2005b. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2005/08/09/jornal/resposta-a-mario-pinto-33975>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição da república portuguesa anotada**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

MORGADO, Abílio. As normas das normas da liberdade de aprender e ensinar. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospectiva**. Lisboa: CNE, 2017, pp. 564-573, vol. II.

MOROSINI, Marília. Internacionalização da educação superior: um modelo em construção? In: RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira (Coord.). **Modelos institucionais de educação superior**. Brasília: INEP, 2006, pp. 93-118.

MOTA, Luís Filipe Oliveira. **O desafio da metagovernança na implementação de políticas públicas**: (in)compatibilidades entre estilos de governação e estratégias de coordenação no domínio da educação e formação de adultos em Portugal. 2016. 375 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em:

<https://luisfilipemota.files.wordpress.com/2010/05/tesedoutoramento_luismota.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

MOTA, Luís; PEREIRA, Luísa; CARDIM, Maria Engrácia; NEVES, Arminda; CORDOVIL, Francisca. **Reforma do setor público em Portugal: visões e experiências de dirigentes de topo**. Lisboa: Consórcio COCOPS, 2014. 50 p. RefPub: Reforma do Setor Público em Portugal em perspectiva comparada. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Luis_Mota5/publication/321394693_Reforma_do_Setor_Publico_em_Portugal_Visoos_e_Experiencias_de_Dirigentes_de_Topo/links/5a2059c04585158865c4ec10/Reforma-do-Setor-Publico-em-Portugal-Visoos-e-Experiencias-de-Dirigentes-de-Topo.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

MOTTA, Fabrício. A gestão dos conflitos de interesses como política pública. GOMES, Carla Amado *et al* (Orgs.). **A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da administração pública**. Lisboa: ICJP; FD-Universidade de Lisboa, 2018.

MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. Parcerias público-privadas na educação pública: análise da possibilidade de transferência da gestão pedagógica. *In*: FERREIRA Luís Cláudio Rodrigues (Ed.). **Fórum de contratação e gestão pública - FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, 2002, pp. 19-30.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p.82-90, fev. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902013000100008>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MUSSET, Pauline. School choice and equity. **OECD Education Working Papers**, Paris, v. 66, n. 1, p.1-51, 31 jan. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k9fq23507vc-en>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NACLE, Isabella Cristina Costa; DUARTE, Francisco Carlos. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 91-108, jun. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p91>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Mecanismo da ONU que protege direitos econômicos, sociais e culturais de indivíduos entra em vigor**. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mecanismo-da-onu-que-protege-direitos-economicos-sociais-e-culturais-de-individuos-entra-em-vigor/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo 4: Educação de qualidade**: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da

vida para todas e todos. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; VERHINE, Robert Evan. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, v. 1, n. 49, p.7-12, fev. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/170324_radar_49.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NICOLETI, João Ernesto. **Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação**. 2014. 133 f. Tese (Doutorado) - Curso de doutorado em Educação Escolar, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/122046>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

NOGUEIRA, Juliana Guimarães. O terceiro setor e a administração pública em Portugal. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 9, p. 215-242, fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/120/120>>. Acesso em: 21 maio 2018.

NOHARA, Irene. Poder económico e limites jurídicos à captura da concertação social. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). **A prevenção da corrupção e outros desafios à boa governação da administração pública**. Lisboa: ICJP; FD-Universidade de Lisboa, 2018, pp. 45-71.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

O GLOBO. **Como é a dedução dos gastos com educação no IR de outros países**. 2018. Disponível em: <<https://infograficos.oglobo.globo.com/economia/como-e-a-deducacao-dos-gastos-com-educacao-no-ir-de-outros-paises.html>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

O GLOBO. **Temer é chefe de organização criminosa há 40 anos, diz Lava-Jato no Rio**. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/temer-chefe-de-organizacao-criminosa-ha-40-anos-diz-lava-jato-no-rio-23540400>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

OCDE. **Informe PISA 2003: aprender para el mundo del mañana**. Paris: OCDE: 2005. 480 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/39732493.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA 2009**: programa internacional para la evaluación de los alunos. Madrid: MECD, 2010. 202 p. Disponível em: <<https://www.mecd.gob.es/dctm/ievaluacion/internacional/pisa-2009-con-escudo.pdf?documentId=0901e72b808ee4fd>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Brasil no PISA 2015**: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. São Paulo: Fundação Santillana, 2016b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Brazil - country note - education at a glance 2018**: OECD indicators. Paris: OECD, 2018a. 12 p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

OCDE. **Education at a glance 2016**: OECD indicators. Paris: OECD, 2016c. 510 p. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2016-en.pdf?expires=1559537958&id=id&accname=guest&checksum=9F57AF8EB7B7DA67D08FF6EFD3508672>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Education at a glance 2017**: OECD indicators. Paris: OECD, 2017a. 456 p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Education at a glance 2018**: OECD indicators. Paris: OECD, 2018b. 462 p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

OCDE. **Equity in education**: breaking down barriers to social mobility. Paris: OECD, 2018d. 192 p. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

OCDE. **Innovative learning environments**: educational research and innovation. Paris: OCDE, 2013a. 221 p. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1787/9789264203488-en>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Measuring innovation in education**: a new perspective. Paris: OCDE, 2014. 332 p. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264215696-en>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA 2009**: Technical Report. Paris: OCDE, 2012a. 390 p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167872-en>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA 2015**: Technical Report. Paris: OCDE, 2017c. 468 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/sitedocument/PISA-2015-technical-report-final.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA em Foco 13**: pode o dinheiro comprar um bom desempenho no PISA?. Paris: OCDE, 2012c. 4 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20EM%20FOCO%20N13.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA em foco 20**: as bolsas escolares estão associadas à equidade em educação?. Paris: OCDE, 2012b. 4 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20EM%20FOCO%20N%C2%B020.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA em foco 27**: a escola que o aluno frequenta é importante?. Paris: OCDE, 2013c. 4 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20EM%20FOCO%20N%C2%B027.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **PISA em foco 34**: quais são os países com fortes desempenhos ou bem-sucedidos nas reformas educacionais?. Paris: OCDE, 2013b. 4 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA-EM-FOCO-N%C2%B034.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Portugal - country note - education at a glance 2018**: OECD indicators. Paris: OECD, 2018c. 10 p. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-63-en.pdf?expires=1559539681&id=id&accname=guest&checksum=4B25A527935046CDE20D010FF8948FA2>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

OCDE. **Portugal**: reforming the state to promote growth. Paris: OCDE, 2013e. 80 p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207981-en>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

OCDE. **School choice and school vouchers**: an OECD perspective. Paris: OCDE, 2017b. 28 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

OCDE. **Balancing school choice and equity**: an international perspective based on PISA. Paris: OCDE, 2019. 108 p. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/2592c974-en>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

OCDE. **Balancing school choice and equity**: an international perspective based on PISA. Paris: OCDE, 2019. 108 p. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/2592c974-en>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

OCDE. **PISA 2012**: programa internacional para la evaluación de los alunos. Madrid: MECD, 2013d. 243 p. Disponível em: <<https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012lineavolumeni.pdf?documentId=0901e72b81786310>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

OCDE. **Public-private partnerships**: in pursuit of risk sharing and value for money. Paris: OCDE, 2008. 142 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm#B3>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

OCDE. **Public-private partnerships**: in pursuit of risk sharing and value for money. Paris: OCDE, 2008. 142 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm#B3>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

OCDE. **Relatórios econômicos OCDE**: Brasil 2018e. Paris: OCDE, 2018. 63 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

OCDE. **Resumo de resultados nacionais do PISA 2015**. 2016a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil-PRT.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

OCDE. **Strategic education governance: organisational framework**. 2018f. 15 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/ceri/SEG-Project-Plan-org-framework.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

OIDEL; FUNDAZIONE NOVAE TERRA. **Freedom of education index: worldwide report 2016 on freedom of education**. Genève: 2016. Disponível em: <https://www.oidel.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/FEI_complet2.pdf>. Acesso em 28 nov. 2019

OLIVEIRA, Antônio de Almeida. **O ensino público**. Brasília: Senado Federal, 2003.

OLIVEIRA, G. J. DE; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, 1 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859/70467>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Terceiro setor e o direito administrativo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**. São Paulo: PUCSP, 2017, pp. 1-34. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/33/edicao-1/terceiro-setor-e-o-direito-administrativo>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

OLIVEIRA, João Muñoz de. **Público + privado sim! Público vs privado não!** 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/opiniao/publico-privado-sim-publico-vs-privado-nao/>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p.739-760, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302009000300006>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; BARBOSA, Luciane Muniz (Org.). Dossiê: Homeschooling e o direito à educação. **Pro-Posições**, Campinas, v. 28 n. 2 ago. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-730720170002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 mar. 2018.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. 2. Curitiba: Juruá, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (França). **Portugal: reforming the state to promote growth**. Paris: OCDE, 2013. 80 p. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207981-en>>. Acesso em: 24 mar. 2017

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (França). **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**. Paris: OCDE, 2018. 63 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

ORTIZ, Gaspar Ariño. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica-tiempo. In: ORTIZ, Gaspar Ariño (Org.). **Privatización y liberalización de servicios**. Madri: Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Empresa pública, empresa privada, empresa de interés general:** lecciones retrospectivas, de las que algo se puede aprender. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2007.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico:** modelo de Estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

ORTIZ, Gaspar Ariño; CUÉTARA, J. M.; MUÑIZ, J. L. Martínez López. **El nuevo servicio público.** Madrid: Marcial Pons, 1997.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? *In*: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance?:** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York: Routledge, 2010, pp. 1-16.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo Brasileiro? **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, jun. 2000, p. 70.

OSORIO, Felipe Barrera; PATRINOS, Harry Anthony; WODON, Quentin (Ed.). **Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education:** case studies from Africa, Latin America, and Asia. Washington: The World Bank, 2009. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/941511468337167884/pdf/490480PUB0emer101Official0Use0Only1.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI Prakash; FURCERI Davide. Neoliberalism: oversold? **Finance & Development**, Washington, v. 53, n. 2, p. 38-41, jun 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

OTERO, Paulo. **Conceito e fundamento da hierarquia administrativa.** Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

OTERO, Paulo. **Direito constitucional português.** Coimbra: Almedina, 2010, vol. I.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública:** o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2007.

OTERO, Paulo. **Vinculação e liberdade de conformação jurídica do sector empresarial do Estado.** Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

ÖZEK, Umut. The effects of open enrolment on school choice and student outcomes. **National Center for the Analysis of Longitudinal Data in Education Research (CALDER)**, Stanford, v. 26 n. 1, p. 1-55, maio 2009. Disponível em: <http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/1001301_open_enrollment_schools.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

PACHECO, Reinaldo. **História da Educação:** uma breve análise. 2010. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/historia-da-educacao-uma-breve-analise/54284/>>. Acesso em: 26 nov. 2018

PAINE, Thomas. **Senso comum:** os direitos do homem. São Paulo: LP&M, 2009.

PAINI, Leonor Dias; GRECO, Eliane Alves; AZEVEDO, Ana Laura; VALINO, Maria de Lurdes; GAZOLA Sebastião. Retrato do analfabetismo: algumas considerações sobre a educação no Brasil. **Acta Scientiarum: Human and Social Sciences**, Maringá, v. 27, n. 2, p.223-230, 13 nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4025/actascihumansoc.v27i2.202>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. **Características essenciais da ordem jurídica comunitária: o princípio da subsidiariedade**. Fichas Técnicas 1999-2002. Disponível em: <http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_pt.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY. **The right to freedom of choice in education in Europe**. 2012. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19162&lang=en>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

PATRINOS, Harry Anhtony; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington: The World Bank, 2009. Disponível em: <http://www.ungei.org/Role_Impact_PPP_Education.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

PATRINOS, Harry Anhtony; BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁQUETA, Juliana. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington: The World Bank, 2009. Disponível em: <http://www.ungei.org/Role_Impact_PPP_Education.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

PATRINOS, Harry Anthony. **Education contracting: scope of future research**. Washington: World Bank, 2005. 18 p. Disponível em: <<https://sites.hks.harvard.edu/pepg/PDF/events/MPSPE/PEPG-05-23patrinos.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

PEDRÓ, Francesc; LEROUX, Gabrielle; WATANABE, Megumi. **The Privatization of education in developing countries: vidence and policy implications**. Paris: Unesco, 2015. 11 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243824>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio. **Direito administrativo e democracia econômica**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política periférica**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. 22, n. 141, p. 419-442, 1997. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: projetos em disputa?. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p.337-352, dez. 2015. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/584/658>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p.761-778, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302009000300007>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p.761-778, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302009000300007>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

PERRI 6. Joined-Up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 14, n. 1, p.103-138, 1 jan. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muh006>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

PETERS, B. Guy. Meta-governance and public management. *In*: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010, pp. 36-51.

PETERS, B. Guy. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. **Public Policy and Administration: Research Journal**, [S. L.], v. 1, n. 30, p.7-21, jul. 2009. Disponível em: <<https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1211/1159>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973.

PINHAL, João Manuel. Os municípios, as escolas e as políticas educativas – revisitando as políticas de descentralização e os debates da atualidade. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospetiva**. Lisboa: CNE, 2017, pp. 887-907, vol. II.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma da administração pública no Brasil: a resistência do “bunker” patrimonialista e a reforma que não acontece. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p.130-140, 13 dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21446/scg_ufrj.v11i3.13392>. Acesso em: 24 mar. 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em aberto**, Brasília, n. 93, v. 28, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, José. Dinheiro traz felicidade?: a relação entre insumos e qualidade na educação. **Education Policy Analysis Archives**, [s.l.], v. 22, n. 19, p.1-20, 19 abr. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n19.2014>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PINTO, Mario Fernando de Campos. **Sobre os direitos fundamentais de educação**: crítica ao monopólio estatal na rede escolar. Lisboa: Universidade Católica, 2008.

PINTO, Mário. Liberdades de aprender e de ensinar: escola privada e escola pública. **Análise Social**, Lisboa, v. 28, n. 123/124, p. 753-774, 1993. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223292532T9vPU7fa5Px78DP7.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

PINTO, Mário. **Em defesa da liberdade dos estudantes**. 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/opinio/em-defesa-da-liberdade-dos-estudantes/>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

PIO XI, Papa, **Carta Encíclica *Quadragesimo Anno*** (sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social em conformidade com a lei evangélica no XL aniversário da encíclica de Leão XIII *Rerum Novarum*). Roma: Vaticano, 1931. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html> Acesso em: 25 mar. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Breiller. Educação, o primeiro ‘front’ da guerra cultural do Governo Bolsonaro. **El País**. São Paulo, p. 1-1. 05 nov. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/01/politica/1541112164_074588.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

PISCHKE, Jörn-steffen; VON WACHTER, Till. Zero returns to compulsory schooling in germany: evidence and interpretation. **Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 90, n. 3, p.592-598, ago. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1162/rest.90.3.592>>. Acesso em: 25 jul. 2017

PNUD. Organização das Nações Unidas. **Brasil mantém tendência de avanço no desenvolvimento humano, mas desigualdades persistem**. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano-desigualdades-persistem/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POLLITT, Christopher; THIEL, Sandra van; HOMBURG, Vincent (Eds.). **New public management in Europe: adaptation and alternatives**. Londres: Palgrave Macmillan, 2007.

POPKEWITZ, Thomas S.. PISA: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. **Profesorado: Revista de Currículum y Formación de Profesorado**, Granada, v. 2, n. 17, p.47-68, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56729526004>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

PORTAL GESPÚBLICA. **Agenda Federativa: A Agenda Comum de Gestão Pública**. 2019. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/agenda-federativa>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Os tributos no Brasil**. 2019. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PORTUGAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Recomendação sobre o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não superior**. Lisboa: CNE, 2014. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_EEPC.pdf>. Acesso em: 01 set. 2015.

PORTUGAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Liberdade de escolha da escola: instrumentos da liberdade.** Lisboa: CNE, 2016. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/LIBERDADE_DE_ESCOLHA_DA_ESCOLA_FINAL.pdf> . Acesso em: 01 set. 2015.

PORTUGAL. Constituição (2005). Constituição nº 7, de 25 de abril de 1974. **Constituição da República Portuguesa.** Lisboa, 25 abr. 1974. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

PORTUGAL. Decreto-lei nº 152, de 4 de novembro de 2013. Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior. **Diário da República Eletrônico.** Lisboa, 4 nov. 2013. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/504756>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PORTUGAL. DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA. **Publicações/Dados Estatísticos.** 2017. Disponível em: <<http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

PORTUGAL. Lei nº 16, de 22 de junho de 2001. Lei da Liberdade Religiosa. **Diário da República Eletrônico.** Lisboa, 22 jun. 2001. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/362699>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

PORTUGAL. Ministério Público de Portugal. Procuradoria-geral da República. **Parecer n.º 11/2016, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.** 2016. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/74590003>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Apuramento do custo médio por aluno:** relatório n.º 31/2012. Lisboa: Tribunal de Contas, 2012. 93 p. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel031-2012-2s.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Auditoria de resultados contratos de autonomia entre o ministério da educação e as escolas:** relatório n. 9/2019. Lisboa: Tribunal de Contas, 2019. 37 p. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2019/2s/rel009-2019-2s.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

PORTUGAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Estado da educação 2017.** Lisboa: CNE, 2018. 409 p. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/EE2017/EE2017_04-03-2019.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

PORTUGAL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Estado da Educação 2017.** Lisboa: CNE, 2018. 409 p. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/content/EE2017/EE2017_04-03-2019.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR). **Agenda Nacional de Gestão Pública.** Brasília: SAE/PR, 2009, p. 18 Disponível em www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/091207_seges_agenda_gestao-1.pdf . Acesso em:

PRIBERAM. **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa.** [S.L.]: Priberam, 2019. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/regular>>. Acesso em: 31 maio 2019

PÚBLICO. **Ranking das Escolas, 2014**: Rankings do PÚBLICO/Universidade Católica Portuguesa para as escolas do ensino básico e secundário, de acordo com as notas dos exames nacionais. 2014. Disponível em: <<https://acervo.publico.pt/ranking-das-escolas-2014/listas>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

PUELLES BENITEZ, Manuel. Calidad, reformas escolares y equidad social. *In*: SANTOS REGO, M., (Ed.). **Políticas educativas y compromiso social**: el progreso de la equidad y la calidad. Barcelona: Ediciones Octaedro y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2010, pp. 26-27.

RAMOS, Mozart Neves. **Parecer CNE/CEB Nº: 8/2010**. Brasília: CNE, 2010. 60 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192>. Acesso em: 22 jul. 2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação superior, direito e estado na lei de diretrizes e bases**. São Paulo: Edusp, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito à educação e o pleno exercício da cidadania. **ComCiência**, Campinas, n. 111, 2009. Disponível em <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542009000700008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 jun. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O Estado democrático de direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**. 2009. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: UNESCO; USP, 2018.

RANIERI, Nina. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: UNESCO; USP, 2018, pp. 15-48.

RANSON, Stewart; CROUCH, Colin. **Towards a new governance of schools in the remaking of civil society**. Londres: CfBT Education Trust, 2009. Disponível em: <<https://www.educationdevelopmenttrust.com/EducationDevelopmentTrust/files/f2/f27dda47-6ca3-4d33-a48a-0b4c05a69c3a.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

REALE, Miguel. O renascimento do liberalismo. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O Estado do futuro**. São Paulo: Pioneira e Associação Internacional de Direito e Economia, 1998.

REGONINI, Glória. Estado social. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1998 pp.416-419.

RETRATOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA: Educação básica. Brasília: CNI, v. 7, n. 42, mar. 2018. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-42-educacao-basica/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p.123-142, out. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092002000300008>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

RIBEIRO, Júlio de Melo. Contratos de gestão no Brasil: administração pública consensual ou fuga do Estado? **Revista da AGU**, Brasília, v. 12, n. 38, p.255-276, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.25109/2525-328x.v.12.n.38.2013.24>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

RIBEIRO, Márcio Bruno; RODRIGUES JÚNIOR, W. Eficiência do gasto público na América Latina. **Boletim de desenvolvimento fiscal**. Brasília: IPEA, 2006, pp. 43-56. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Boletim_desenv_fiscal/bdf_03.pdf>. Acesso: 22 mar. 2017.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades públicas**. Martins São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ROBERTSON, Susan L. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p.679-703, set. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302013000300003>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ROBERTSON, Susan L.; VERGER, Antoni. Governing education through public private partnerships. In: ROBERTSON, Susan L.; MUNDY, Karen; VERGER, Antoni; MENASHY, Francine. **Public private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalizing world**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012a, pp. 21-42.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p.1133-1156, dez. 2012b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302012000400012>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ROCHA, J.A. Oliveira; ARAUJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Administrative reform in Portugal: problems and prospects. **International Review of Administrative Sciences**, Londres, v. 73, n. 4, p.583-596, dez. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1177/0020852307083461>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2003

RODRIGUES, Antônio Felipe Oliveira; SALLUM, Silvio Bhering. **Análise econométrica da eficiência dos hospitais estaduais de Santa Catarina**: Um comparativo entre modelos de gestão. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2017. 131 p. Disponível em: <<https://apsredes.org/wp-content/uploads/2019/02/Gesta%CC%83o-dos-Hospitais-Trabalho-Completo.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

RODRIGUES, Bruno; ZUCCO, Cesar. A direct comparison of the performance of public-private partnerships with that of traditional contracting. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p.1237-1257, dez. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170313>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; MAROCO, Andréia de Almeida Leite. **Liberdade de cátedra e a constituição federal de 1988**: alcance e limites da autonomia docente. ABMES, 2014. 26 p. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/documentos/hwr_artigo2014-liberdade_catedra_unifor.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. **40 anos de políticas de educação em Portugal**: a construção do sistema democrático de ensino. Coimbra: Almedina, 2014, vol. I.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. **A escola pública pode fazer a diferença**. Coimbra: Almedina, 2010.

RODRIGUES, Nuno Cunha. Breves notas em torno do estatuto do gestor público: a caminho do new public management. *In*: VARIOS AUTORES. **Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, vol. 3., p.379-434.

ROSA, Demétrio Weber. **Um coração apertado**: a primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3975>>. Acesso: 25 nov. 2018.

ROTHBARD, Murray. **Educação**: livre e obrigatória. São Paulo: Instituto Mises Brasil, 2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Martin Claret: 2016.

SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. Introduction. *In*: SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. **Neoliberalism**: a critical reader. Londres: Pluto Press, 2005, pp. 1-6.

SABARIEGO, Jesús; MATOS, Ana Raquel. Entre a crise e a austeridade: potencialidades e desafios das novas formas de ativismo dos recentes movimentos sociais globais em Espanha e Portugal. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL MOVE.NET SOBRE MOVIMIENTOS SOCIALES Y TIC, 2., 2017, Sevilla. **Actas**. Sevilla: Compolíticas, 2018. v. 1, p. 373 - 385. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/79788>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

SALAMON, Lester M.; SOKOLOWSKI, S. Wojciech; LIST, Regina. **Global civil society**: an overview. Baltimore: The Johns Hopkins University, 2003.

SALL, Hamidou Nacuzon; KETELÉ, Jean-marie de. L'évaluation du rendement des systèmes éducatifs: apports des concepts d'efficacité, d'efficience et d'équité. **Mesure Et évaluation en éducation**, Ottawa, v. 19, n. 3, p.119-142, dez. 1997. Disponível em: <<http://www.fastef.ucad.sn/articles/sall/salljmdk.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p.97-120, 30 mar. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2175-8077.2009v11n25p83>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

SAMPAIO, Breno; GUIMARÃES, Juliana. Diferenças de eficiência entre ensino público e privado no Brasil. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 13, n. 1, p.45-68, mar. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1413-80502009000100003>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SANTOS, Ana Cordeiro; REIS, José. Portugal: uma semiperiferia reconfigurada. **E-cadernos CES**, Coimbra, v. 1, n. 29, p.57-76, 15 jun. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4000/eces.3163>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português. **Análise Social**, Lisboa, v. 21, n. 87/88/89, p. 869-901, 1985. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223479107H2nRJ8ke6Mb18LZ4.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, cidadania e emancipação. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Afrontamento, 1999. p. 203-24.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição (Coord.). **Parcerias público-privadas e justiça: uma análise comparada de diferentes experiências**. Coimbra: CES-OPJ. 2007. Disponível em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_parcerias_publico_privadas_justica.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SARMENTO, Joaquim Miranda. Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 1, p.20-30, 14 ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18763/revistatcemg.2015.vol.33.n.1.p.20-30>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

SARMENTO, Joaquim Miranda. **Parcerias público-privadas**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

SAVIANI, Dermeval. A Defesa da Escola Pública no Brasil: difícil, mas necessária. *In*: KRAWCZYK, Nora (Org.). **Escola pública: tempos difíceis, mas não impossíveis**. Campinas, SP: FE/UNICAMP; Uberlândia, MG: Navegando, 2018, pp. 23-32.

SCHIRATO, Vitor. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHLEICHER, Andreas, *Veja*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/revista-veja/o-futuro-chegou/>> Acesso em: 26 out. 2018.

SCHLEICHER, Andreas, *Veja*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/veja-2-8211-o-mal-da-educacao-brasileira-e-como-avancar/>>. Acesso em: 26 out. 2018.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades**

estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014, pp. 31-56.

SCHÜLER, Fernando. É ético usar a sala de aula pra "fazer a cabeça" dos nossos alunos? **Época**. São Paulo, p. 1-1. 29 fev. 2016. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/fernando-schuler/noticia/2016/02/e-tudo-livro-manco-e-adivinha-para-qual-lado.html>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SCHWARTZ, Gerd; LOPES, Paulo, GRANADOS, Carlos Mulas; SINNOTT, Emily; SOTO Mauricio; TINIOS, Platon. **Portugal: rethinking the state - selected expenditure reform options**. Washington: FMI, 2013. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1306.pdf>>. Acesso: 25 mar. 2017.

SCOTT, Colin. Regulation in the age of governance: the rise of the post regulatory state. *In*: JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David (Eds.). **The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of Ggovernance**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2004, p. 145-174.

SECRETARIAT, W. T. O. **Education services: background note by the secretariat**. WTO:1998. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/w49.doc>. Acesso em: 12 ago. 2017.

SERRÃO, Anabela. PISA: Avaliação e Definição de políticas educativas. *In*: RODRIGUES, Maria de Lourdes (Org.). **40 Anos de Políticas de Educação em Portugal**. Almedina, 2014, vol. I.

SILVA, Ilse Gomes. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 7, p. 81-94, jun. 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18778/13962>>. Acesso em: 22 maio 2017.

SILVA, João Nuno Calvão da. **Mercado e estado: serviços de interesse económico geral**. Coimbra: Almedina, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Orley José da. **De olho no livro didático: políticas educacionais e ocorrências de doutrinação nos materiais didáticos, literários e pedagógicos**. 2018. Disponível em: <<http://deolhonolivrodidatico.blogspot.com/>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

SILVA, Samuel. **Corte nos apoios aos privados foi “salvação” para algumas escolas públicas**. 2018. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/09/04/sociedade/noticia/fim-contratos-de-associacao-foi-uma-salvacao-para-algumas-escolas-1842911>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Manifesto da frente nacional escola sem mordaza: por uma educação sem censura e escolas sem mordças!**. 2018. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-1386397260.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

SINGH, Kishore. **Medidas normativas para una educación de calidad**: informe del relator especial sobre el derecho a la educación. 2012. 25 p. Disponível em: <http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNSR_Educaci%C3%B3n_de_calidad_2012_ES.pdf> Acessado em:

SINPRO GOIÁS. **Exclusivo**: quem vai administrar as escolas de Goiás? Elaborada por Revista NOVA ESCOLA. Disponível em: <<https://sinprogoias.org.br/exclusivo-quem-vai-administrar-as-escolas-de-goias/>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

SJØBERG, Svein. PISA as a challenge for science education: inherent problems and problematic results from a global assessment regime. **Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p.327-363, 30 abr. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.28976/1984-2686rbpec2017171327>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996, vol. I.

SOTIROPOULOS, Dimitri A.. Southern European Governments and Public Bureaucracies in the Context of Economic Crisis. **European Journal of Social Security**, Londres, v. 17, n. 2, p.226-245, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1177/138826271501700205>>. Acesso em: 25 jul. 2018

SOUSA FRANCO. António L. de. A Revisão da Constituição Económica. **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, v. 3, n. 42, p. 601-643, dez 1982. Disponível em: <<https://portal.oa.pt/upl/%7Bc0941130-efdb-4360-a221-07f180f9397b%7D.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo das parcerias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOUZA NETO, Claudio Pereira. O dilema constitucional contemporâneo entre o neoconstitucionalismo econômico e o constitucionalismo democrático. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Constitucionalismo democrático e governo das razões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 33-42.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado Pela ANPAE**, Goiânia, v. 32, n. 2, p.463-485, 21 ago. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21573/vol32n22016.63947>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de; CASTRO, Dora Fonseca; ROTHES, Luís. Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. **Revista Portuguesa de Educação**, Minho, v. 26, n. 2, p.07-33, 9 dez. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21814/rpe.3244>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SOUZA, Fábio Araujo de; FLORES, Maria Marta Lopes. Uma análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: Os recursos públicos em questão. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 11, n. 1, p.217-229, 31 maio 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14244/198271991604>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SPENCER, Herbert. **Educação intelectual, moral e cívica**. São Paulo: Published, 2019.

- SPENCER, Herbert. **O Homem contra o Estado**. Rio de Janeiro: Alfange, 2011.
- STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SZIROM, Tricia; LASATER, Zara; HYDE, Jim; MOORE, Cathi. **Working together: integrated governance**. New York: UNPAN, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan007118.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.
- TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. FUNDEB's annual minimum amount per student, CAQi and the reserve of possible. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 6, p.1-16, 21 dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v6-62847>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- TAVARES, André R. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano. Portugal e a integração europeia, 1974-2015: uma introdução histórica. In: TEIXEIRA, Nuno Severiano; PINTO, António Costa (Org.). **A europeização da democracia portuguesa**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2017, pp. 19-34.
- TEMPESTA, Cardeal Orani João. **“Ideologia de gênero” na BNCC, do MEC**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/ideologia-de-genero-na-bncc-do-mec/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7 a 23, mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754/6346>>. Acesso em: 22 mai. 2017.
- TEODORO, António Neves Duarte. **Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- THEISENS, Henno. Hierarchies, networks and improvisation in education governance. In: BURNS, Tracey; KÖSTER, Florian (Ed.). **Governing education in a complex world**. educational research and innovation. Paris, OECD, 2016, pp. 55-70.
- TILAK, Jandhyala B G. **Public Private Partnership in Education**. Singapore: The Head Foundation, 2016. 15 p. (The HEAD Foundation Discussion Paper Series©). Disponível em: <[https://www.headfoundation.org/papers/2016_3\)_Public_Private_Partnership_in_Education.pdf](https://www.headfoundation.org/papers/2016_3)_Public_Private_Partnership_in_Education.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- TIRONI, Luís Fernando; SILVA, Luiz Carlos Eichenberg; VIANNA, Solon Magalhães; MEDICI, André César. **Critérios para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público**. Brasília: IPEA, 1991.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O OBSERVATÓRIO**. 2018. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos Pela Educação**. 2018. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/%3E>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

TOKARNIA, Mariana. Ministérios públicos recomendam adiamento de edital de OSs para escolas de Goiás. **Agência Brasil**. Brasília, p. 1-1. 16 fev. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-02/ministerios-publicos-pedem-adiamento-do-edital-das-oss-em-goias>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de. Direito à liberdade de cátedra. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**. São Paulo: PUCSP, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/102/edicao-1/direito-a-liberdade-de-catedra>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

TOMAŠEVSKI, Katarina. **Human rights obligations**: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Londres: Right To Education Primers, 2001. 47 p. Disponível em: <https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

TORO, José Bernardo. O papel do terceiro setor em sociedades de baixa participação. In: IOSCHPE, Evelyn (Coord). **Terceiro setor**: desenvolvimento social sustentado. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de Percepção da Corrupção (IPC)**. 2018. Disponível em: <<http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

TRAVINCAS, Amanda Costa Thomé. **A tutela jurídica da liberdade acadêmica no Brasil: A liberdade de ensinar e seus limites**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito. PUCRS. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2017/Teses-Premiadas/Direito-Amanda-Costa-Thome-Travincas.PDF>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

UNESCO. **Educação 2030**: declaração de Incheon - rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília, 2016a. 53p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278_por>. Acesso em: 25 mar. 2018.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. 2. ed. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008a.

UNESCO. **Glossário de terminologia curricular da UNESCO-IBE**. Brasília: Unesco, 2016b.

UNESCO. Institute for Statistics. **International literacy day 2017**. 2017a. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/en/news/international-literacy-day-2017>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

UNESCO. Institute for Statistics. **New education data for SDG 4 and more**. 2018a. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/en/news/new-education-data-sdg-4-and-more>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

UNESCO. Institute for Statistics. **Technical cooperation group on the indicators for SDG 4 – Education 2030 (TCG)**. 2018b. Disponível em: <<http://tcg.uis.unesco.org/>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

UNESCO. **Relatório de monitoramento global da educação 2016**. Brasília: UNESCO, 2016c.

UNESCO. **Relatório de monitoramento global da educação 2017/8**. Brasília: UNESCO, 2017b.

UNESCO. **The right to primary education free of charge for all: ensuring compliance with international obligations**. Paris: UNESCO, 2008b.

UNESCO. **Analyse comparative de la convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960) et des articles 13 et 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**. Paris: Unesco, 2008c. 64 p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_93bc3b64-eddb-4468-807f-aca5c9df7af6?_=145922fre.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem** Jomtien, 1990. 1998. Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>. Acesso em: 26 nov. 2018.

UNESCO. **Droit à l'éducation: portée et mise en oeuvre, observation générale 13 sur le droit à l'éducation, art. 13 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**. Paris: Unesco, 2003. 29 p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133113_fre>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNESCO. **Educação para todos 2000-2015: progressos e desafios, relatório de monitoramento global de EPT, 2015, relatório conciso**. Paris: Unesco, 2015. 58 p. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565_por>. Acesso em: 5 nov. 2017.

UNESCO. **Education for all: the quality imperative; EFA global monitoring report, 2005**. Paris: Unesco, 2004. 428 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137333>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

UNESCO. **General education quality analysis/diagnosis framework (GEQAF)**. Paris: Unesco, 2012. 57 p. Disponível em: <http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/geqaf-2012_eng.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

UNESCO. **Overcoming inequality: why governance matters**. Paris: Unesco, 2008. (EFA global monitoring report, 2009). Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177683>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNESCO. **Overcoming inequality: why governance matters**. Paris: Unesco, 2008d. (EFA global monitoring report, 2009). Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177683>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNESCO. **Public Private Partnerships (PPPs) as 'anchor' of educational reforms: lessons from Pakistan**. Paris: Unesco, 2008. 40 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000178017>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNESCO. **Public Private Partnerships (PPPs) as ‘anchor’ of educational reforms: lessons from Pakistan**. Paris: Unesco, 2008e. 40 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000178017>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNESCO. **Tercer estudio regional comparativo y explicativo (TERCE)**. 2014. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Kit_TERCE.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

UNESCO. **UIS.Stat**. 2018c. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

UNESCO. **UNESCO-private sector partnerships: making a difference**. Paris: Unesco, 2006. 32 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148376>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNESCO. **UNESCO-private sector partnerships: making a difference**. Paris: Unesco, 2006. 32 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148376>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado nº 1, de 2 de fevereiro de 1992. Institui a Comunidade Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: Tratado que institui a Comunidade Europeia. Genebra, 2 fev. 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão nº C-109/92. Stephan Max Wirth. Landeshauptstadt Hannover. Relator: Juiz D. A. O. Edward. Luxemburgo, 7 de dezembro de 1993. **European court reports 1993 I-06447**. União Europeia: UE, 7 dez. 1993. p. 1-9. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0109>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000. 22 p. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Europa 2020: a estratégia da União Europeia para o crescimento e o emprego**. 2017. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/ellar/8d8026dc-d7d7-4d04-8896-e13ef636ae6b.0013.02/DOC_5>. Acesso em: 26 nov. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Novo compromisso europeu face aos serviços de interesse geral**. 2007. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 20 de Novembro de 2007, que acompanha a comunicação “Um mercado único para a Europa do século XXI” – Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu [COM(2007) 725 final – Não publicada no Jornal Oficial]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l23013c>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

UNIDOS CONTRA A CORRUPÇÃO. **As novas medidas**. 2018. Disponível em: <<https://unidoscontraacorrupcao.org.br/#as-novas-medidas>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. **Human rights: optional protocol to the international covenant on economic, social and cultural rights**. 2013. Disponível em:

<https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 03 abr. 2019.

USAID. **Education**. 2019. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/education>>. Acesso em: 20 maio 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VAZ, Manuel Afonso. **Direito económico: a ordem económica portuguesa**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

VERGER, Antoni; FONTDEVILA, Clara; ZANCA, Adrián. **The privatization of education: a political economy of global education reform**. New York: Teachers College, 2016. Disponível em: <https://www.ei-ie.org/media_gallery/The_Privatization_of_Education.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

VERGER, Antoni; MOSCHETTI, Mauro. **Public-private partnerships as an education policy approach: multiple meanings, risks and challenges**. Paris: Unesco, 2017. 13 p. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247327>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p.137-148, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1518-70122010000200003>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

VIEIRA, Patrícia Ribeiro. **Aspectos da efetividade do direito à educação no pós CF/88: elementos filosóficos e contextuais**. 2011. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Programa de Mestrado em Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj046125.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado Pela Anpae**, Goiânia, v. 23, n. 1, p.53-69, abr. 2007. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19013/11044>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

VILANOVA, Lourival. **O problema do objeto da teoria geral do Estado**. Recife: Imprensa Oficial, 1953.

VINK, Maarten Peter. Conclusão: europeização e democratização em Portugal - *brothers-in-arms* ou *frères ennemis*?. In: TEIXEIRA, Nuno Severiano; PINTO, António Costa (Org.). **A europeização da democracia portuguesa**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2017, pp. 241-249.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

WISEU, Sofia. Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio

de Janeiro, v. 22, n. 85, p.899-916, dez. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362014000400003>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Orgs.). **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 2004, vol. 2.

WORLD BANK GROUP. **What matters most for engaging the private sector in education**: a framework paper. Washington: World Bank, 2014a. 73 p. <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/600511468126896866/pdf/955700NWP00PUB0ters0Framework0Paper.pdf>>. Disponível em: 25 jul. 2018

WORLD BANK. **Strengthening World Bank group engagement on governance and anticorruption**. Washington, DC: World Bank, 2007. 67 p. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/GACStrategyPaper.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: World Bank, 1992. 69 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

WORLD BANK. **Learning for all**: investing in people's knowledge and skills to promote development - World Bank Group education strategy 2020: executive summary. Washington: World Bank, 2010. 16 p. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/685531468337836407/pdf/644870WP0Learn00Box0361538B0PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

WORLD BANK. **Public-private partnerships**: reference guide, version 2.0. Washington, DC: World Bank, 2014b. 232 p. Disponível em: <<http://api.ning.com/files/Iumatxx-0jz3owSB05xZDkmWIE7GTVYA3cXwt4K4s3Uy0NtPPRgPWYO1lLrWaTUqybQeTXIeuSYUxbPFWlysyNI5rL6b2Ms/PPPRReferenceGuidev02Web.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

WORLD BANK. **World development report 2017**: governance and the law. Washington, DC: World Bank, 2017a. 307 p. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

WORLD BANK. **The evolving regulatory context for private education in emerging economies**: discussion paper and case studies. Washington: World Bank, 2008. 74 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/585681468007859581/pdf/470620PUB0ENGL101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

WORLD BANK. **Understanding public sector performance in transition countries**: an empirical contribution. Washington, DC: World Bank, 2003. 127 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/714701468779089789/Understanding-public-sector-performance-in-transition-countries-an-empirical-contribution>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

WORLD BANK. **World development report: learning to realize education's promise** 2018. Washington: World Bank, 2017b. 238 p. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

WORLD BANK. **World development report: the State in a changing world**. Washington: World Bank, 1997. 281 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/pdf/173000REPLACEMENT0WDR01997.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

WÖßMANN, Ludger. Schooling resources, educational institutions and student performance: the international evidence. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, Londres, v. 65, n. 2, p.117-170, maio 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/1468-0084.00045>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

XAVIER, Libânia Nacif. Oscilações do público e do privado na história da educação brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 3, n. 1, p.233-251, jun. 2003. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/view/38718/20247>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

YAMAMOTO, Oswaldo H.. Educação e tradição marxista no Brasil. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 10, p.33-43, 30 dez. 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v0i10p33-43>>. Acesso em: 25 jul. 2017.